

**LA NOTION
DES SYNDICATS LES PLUS REPRÉSENTATIFS
DE LA PROFESSION**

CONTRIBUTION A L'HISTOIRE DU DROIT SYNDICAL

✱

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 30 Mai 1942, à 14 heures

PAR

Henry TROUVÉ

Jury :

Président : M. AMIAUD, Professeur.

Suffragants { M. SCALLE, Professeur.
 { M. DOLLÉANS, Professeur.

— 888 —

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY

(Société Anonyme)

22, Rue Soufflot, PARIS (5°)

1942

Nom du candidat : **TROUVÉ**

Prénom : **Henry**

Date de la Soutenance : **30 Mai 1942.**

Numéro d'ordre :

1

TROUVÉ, Henry.

La Notion des Syndicats
les plus représentatifs
de la profession.

Paris, Recueil Sirey, éditeur,
1942

in-8°, 300 pages.

Thèse de Droit
Paris (1942, N°).

2

TROUVÉ, Henry.

La Notion des Syndicats
les plus représentatifs
de la profession.

Paris, Recueil Sirey, éditeur,
1942

in-8°, 300 pages.

Thèse de Droit
Paris (1942, N°).

3

TROUVÉ, Henry.

La Notion des Syndicats
les plus représentatifs
de la profession.

Paris, Recueil Sirey, éditeur,
1942

in-8°, 300 pages.

Thèse de Droit
Paris (1942, N°).

4

TROUVÉ, Henry.

La Notion des Syndicats
les plus représentatifs
de la profession.

Paris, Recueil Sirey, éditeur,
1942

in-8°, 300 pages.

Thèse de Droit
Paris (1942, N°).

**LA NOTION DES SYNDICATS
LES PLUS REPRÉSENTATIFS
DE LA PROFESSION**

Contribution à l'Histoire du Droit Syndical

**LA NOTION
DES SYNDICATS LES PLUS REPRÉSENTATIFS
DE LA PROFESSION**

CONTRIBUTION A L'HISTOIRE DU DROIT SYNDICAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 30 Mai 1942, à 14 heures

PAR

Henry TROUVÉ

Jury :

Président : M. AMIAUD, Professeur.

Suffragants } M. SCILLE, Professeur.
 } M. DOLLÉANS, Professeur.

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY

(Société Anonyme)

22, Rue Soufflot, PARIS (5^e)

1942

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A MA GRAND'MÈRE

A MON PÈRE

A MA MÈRE

A MA FEMME

INTRODUCTION

Cette thèse fut commencée avant la guerre, à un moment où la notion des syndicats les plus représentatifs, en raison des prérogatives de représentation de toute la profession qui leur avaient été données, était très discutée dans les milieux syndicaux, aussi bien patronaux qu'ouvriers. Ni le législateur, ni la jurisprudence, n'en donnaient de définition, et surtout n'indiquaient d'une manière précise comment les reconnaître.

Une étude sur ce sujet pouvait donc offrir quelque intérêt pratique qui n'existera plus lorsque la Charte du Travail, instituant un régime de syndicat unique et obligatoire, sera mise en vigueur. Il reste toutefois intéressant, au point de vue historique, d'examiner une institution qui fut si développée entre 1936 et 1939 et qui marque une étape intermédiaire entre la pluralité de syndicats ayant les mêmes droits de la loi de 1884 et le syndicat unique qui est actuellement envisagé. De plus, si le syndicat unique est par définition le plus représentatif, puisque le seul, cela n'implique pas forcément qu'il possède un caractère réellement représentatif ; aussi, même en ce cas, cette étude pourra avoir son utilité.

Mais un régime d'économie libérale, représenté sur le terrain constitutionnel par des institutions parlementaires, ne peut accepter cette solution du syndicat unique. Toutes les tendances, aussi bien dans le domaine professionnel que dans le domaine politique, doivent pouvoir s'exprimer. A la pluralité des partis politiques doit correspondre la pluralité des organisations professionnelles.

C'est ce qu'avait bien compris le législateur de la loi du 21 mars 1884, relative à la création des syndicats professionnels (1). Cette idée lui paraissait si évidente que personne, au Parlement, ne réclama l'unicité du syndicat dans la profession, ou même n'apporta d'arguments en faveur de la pluralité. Il pouvait se créer autant d'organisations qu'on voulait et toutes avaient les mêmes droits.

A la suite de cette loi, un nombre considérable de syndicats fut constitué, et souvent, dans la même profession et pour la même région, plusieurs organisations se trouvèrent en concurrence. Certaines basaient leur action sur des principes philosophiques, politiques ou religieux, d'autres se limitaient, sans considération de doctrines, à vouloir améliorer le sort de leurs membres. Certains syndicats témoignaient d'une grande activité, d'autres n'existaient que sur le papier. Si quelques groupements ouvriers, passaient pour avoir été créés par les employeurs et ne subsister qu'avec l'aide de ces derniers, la plupart représentaient réellement les intérêts de leurs adhérents. Enfin les syndiqués étaient très inégalement répartis entre les diverses organisations : les unes groupaient la majeure partie des membres d'une profession et exerçaient une grande influence même sur les non-syndiqués et les autres ne comptaient que peu d'adhérents.

Malgré toutes ces différences, le législateur continua pendant longtemps à reconnaître les mêmes droits à tous les syndicats, quelle que fût leur importance respective. L'on peut citer en ce sens la loi du 12 mars 1920 (*J. O.* du 14) sur les syndicats professionnels incorporée au livre III du Code du Travail et les nombreux textes enjoignant à l'autorité administrative de demander l'avis des syndicats ou de se référer aux accords passés entre eux.

(1) Et avant lui le décret du Gouvernement provisoire, du 25 février 1848. « Le Gouvernement provisoire reconnaît que les ouvriers doivent s'associer entre eux pour jouir du bénéfice de leur travail », décret dont la durée fut éphémère. (*Actes officiels du Gouvernement provisoire*, p. 9. — Paris, Barba, 1848).

Tant que le syndicat représente seulement ses adhérents, cette égalité ne présente pas de difficultés. Mais si l'on admet la représentation de la profession entière par les organisations syndicales, on est amené à faire un choix parmi elles. L'unanimité est souvent impossible à réaliser ; et si tous les syndicats ont les mêmes droits, l'opposition d'un groupement, même peu important, pourra retarder indéfiniment l'application des mesures désirées par la grande majorité des professionnels. C'est une conséquence qu'on ne peut accepter. Il faut donc décider qu'en cas de désaccord l'avis de certains organismes sera prépondérant.

Nous disons l'avis de certains organismes, et non l'avis de la majorité de ceux-ci, car, lorsqu'il s'agit des intérêts de toute la profession, on ne peut admettre sur un pied d'égalité des syndicats d'importance très inégale.

D'autre part, il arrive fréquemment que le nombre de délégués ou de conseillers à désigner par une profession pour la représenter auprès des pouvoirs publics ou dans une commission mixte soit loin de correspondre au nombre de syndicats en présence. Ainsi les employeurs comme les salariés de chaque pays ne pouvaient envoyer à la Conférence Internationale du Travail qu'un seul délégué ; et, dans certains pays, comme la Tchécoslovaquie, les ouvriers étaient partagés entre quinze confédérations nationales, sans compter les nombreux syndicats indépendants. Là, encore, il faut décider quelles organisations disposeront du droit de nomination.

Ces considérations pratiques amenèrent donc à conférer aux syndicats les plus représentatifs plus de pouvoirs qu'aux autres.

L'on peut penser aussi que des raisons d'ordre politique favorisèrent cette évolution. Certains gouvernements voulurent renforcer l'influence des organisations syndicales qui leur étaient favorables. Cela peut expliquer les efforts répétés pour conférer sur le plan international à la Fédération Syndicale Internationale, et sur le plan

français à la Confédération Générale du Travail le privilège de représenter tous les salariés .

Ce fut dans le Traité de Versailles qu'apparut pour la première fois la mention des organisations les plus représentatives, lorsque l'article 389 prescrivit aux gouvernements de chaque pays de désigner d'accord avec elles les délégués patronaux et ouvriers à la Conférence Internationale du Travail. La première partie de cette thèse sera consacrée à la jurisprudence de la C.I.T. La plupart des problèmes qui se sont posés en France principalement à partir de 1936 avaient déjà été discutés et résolus à l'Organisation Internationale du Travail. Et cette jurisprudence a deux grandes supériorités sur la pratique française : elle s'étend sur une période de vingt ans, au lieu de trois ans en France, et elle a été constituée par une juridiction unique, tandis qu'en France, Conseil d'Etat, surarbitres et Cour supérieure d'arbitrage furent compétents.

Les deux parties suivantes seront réservées au droit français.

La deuxième partie étudiera les textes qui ont introduit la notion des syndicats les plus représentatifs en droit français et elle examinera quelles sont leurs prérogatives. Elle pourra sembler un peu trop développée, mais nous avons voulu montrer en détail les changements apportés aux institutions considérées : il a fallu pour cela indiquer rapidement leur contexture avant que les organisations les plus représentatives n'y fussent introduites, puis reprendre les mêmes points sous le nouveau régime. Enfin certaines institutions, comme celle des conventions collectives susceptibles d'être étendues à la profession entière ou encore celle des délégués du personnel, ont subi tant de modifications entre 1936 et 1940 que nous n'avons pas trouvé inutiles quelques développements sur leur évolution, développements qui, en l'absence de réédition du Code du Travail et des manuels de droit industriel, peuvent offrir quelque intérêt.

Il était nécessaires d'étudier en premier lieu les textes

avant d'aborder la question de déterminer quelles peuvent être les organisations les plus représentatives qui fait l'objet de la troisième partie, où l'examen des travaux parlementaires et de la jurisprudence permettra de suppléer à la brièveté des documents officiels. Nous examinerons si les solutions adoptées par la pratique française permettent d'énoncer une définition des organisations les plus représentatives en droit français.

Enfin, dans une quatrième partie, nous tenterons une théorie du syndicat le plus représentatif dans un système juridique admettant la pluralité de syndicats.

PREMIÈRE PARTIE

LES ORGANISATIONS

LES PLUS REPRÉSENTATIVES

A LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE

DU TRAVAIL

La notion de syndicat le plus représentatif apparut pour la première fois dans le Traité de Versailles. Jusque là, dans tous les pays qui reconnaissaient la liberté syndicale, les organisations professionnelles étaient toutes placées sur un pied d'égalité. Après avoir étudié sommairement la structure de l'Organisation Internationale du Travail dans un premier chapitre, nous verrons dans un deuxième les difficultés pratiques qui se sont présentées pour déterminer quelles doivent être les organisations les plus représentatives, et dans un troisième diverses suggestions qui ont été présentées et les conclusions à tirer de cet examen.

CHAPITRE PREMIER

L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL (O. I. T.)

La partie XIII du Traité de Versailles, reproduite par les traités de St-Germain, Neuilly, Trianon et Sèvres, créa, pour amener « un régime de travail réellement humain » dans le monde entier, une Organisation Internationale du Travail composée de trois organismes :

1 Le Bureau International du Travail (B.I.T.), organe administratif et technique, composé de fonctionnaires.

2 Le Conseil d'administration du B.I.T. dirigeant l'O.I.T., et tenant des sessions trimestrielles.

Il était composé, aux termes de l'article 393, de :

1° 12 délégués des gouvernements, dont 8 « nommés par les Membres dont l'importance industrielle est la plus considérable » et 4 « nommés par les Membres désignés à cet effet par les délégués gouvernementaux à la Conférence, exclusion faite des délégués des huit Membres susmentionnés ».

La détermination de l'importance industrielle d'un pays pose un problème analogue à celui de la détermination du syndicat le plus représentatif. Sur quels critères devra porter la comparaison entre Etats ou organisations ? On ne peut déduire l'importance industrielle d'un Etat uniquement de sa population, ou de son étendue, ou même de sa richesse, de même que le nombre d'adhérents ne désignera pas forcément le syndicat le plus représentatif.

A la 1^{re} Session de Washington, en 1919, on décida de

s'appuyer sur un certain nombre de critères d'ordre matériel : « population industrielle totale, rapport de la population industrielle à la population générale, richesse en force motrice, longueur des voies ferrées, importance de la marine marchande, volume du commerce d'importation et d'exportation, intensité du mouvement d'émigration et d'immigration ouvrières, etc... » (1).

Les huit pays choisis furent l'Allemagne, la Belgique, le Canada (celui-ci remplaçant les Etats-Unis qui ne faisaient pas partie de l'O.I.T.), la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon et la Suisse (remplacée en 1928 par l'Inde pour faire droit aux réclamations des pays exotiques).

Le Professeur Scelle estime que des critères purement matériels sont insuffisants et qu'il faudrait leur adjoindre des critères « d'ordre historique, juridique et même moral, et en particulier la maturité politique et sociale d'un pays » (2).

2° « Six personnes élues par les délégués à la Conférence représentant les patrons ».

3° et « six personnes élues par les délégués à la Conférence représentant les employés et ouvriers ».

3 La Conférence générale des représentants des Membres, qui contrôle toute l'O.I.T. et en est le pouvoir législatif. Elle tient en principe une séance annuelle.

L'ARTICLE 389

Sa composition est fixée par l'article 389 du Traité de Versailles (3).

Chaque Etat doit y envoyer quatre représentants, dont « deux sont les délégués du Gouvernement et les deux autres représentent respectivement d'une part les em-

(1) Scelle : *L'organisation internationale du travail et le B.I.T.*, p. 129.

(2) *Ibid.*, p. 130.

(3) Article 317 du traité de Trianon, 334 du traité de St-Germain, 251 du traité de Neuilly et 376 du traité de Sèvres.

ployeurs, d'autre part les travailleurs ressortissant à chacun des membres ».

« Chaque délégué (peut) être accompagné par des conseillers techniques dont le nombre (est) de deux au plus pour chacune des matières distinctes inscrites à l'ordre du jour de la session. »

Le troisième alinéa de l'article 389 indique le mode de désignation des délégués et conseillers techniques non gouvernementaux et emploie, pour la première fois, l'expression d'organisations les plus représentatives. « Les Membres s'engagent à désigner les délégués et conseillers techniques non gouvernementaux d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré sous la réserve que de telles organisations existent ».

Le texte anglais, également officiel, est le suivant : « The Members undertake to nominate non-Government Delegates and advisers chosen in agreement with the industrial organisations, if such organisations exist, which are most representative of employers or workpeople, as the case may be, in their respective countries ».

Les projets primitifs ne prévoyaient pas cette innovation de s'adresser seulement à certains organismes. Ainsi le projet français indiquait seulement que « la délégation de chaque Etat comprendra obligatoirement des représentants des organisations nationales patronales et ouvrières dudit pays » (4) et le projet anglais ne faisait même pas mention d'une représentation des patrons et des salariés par leurs syndicats. La Conférence, disait-il, « sera formée de trois représentants de chacune des Hautes Parties contractantes, dont un doit être le délégué du Gouvernement respectif, et les autres doivent être des délégués représentant, d'un côté ses employeurs, et, de l'autre, ses travailleurs » (5).

(4) *Bulletin officiel du B.I.T.*, vol. 1, p. 237.

(5) *Ibid.*, p. 9.

RAISONS DU CHOIX DES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

L'intervention des organisations professionnelles s'explique par des raisons d'ordre historique et pratique.

1° D'une part, on a voulu récompenser les syndicats d'avoir fait passer, pendant la guerre de 1914-1918, l'intérêt national avant leurs intérêts de classes, en leur permettant de participer à l'organisation de la paix, tâche que leurs congrès, pendant les hostilités, avaient souvent réclamée (Congrès de Leeds, en 1916, de Stockholm en 1917 et de Berne en 1918).

2° D'autre part, ce fut une manière d'encourager leur développement : collaborer avec les gouvernements dans une institution internationale ne pouvait qu'augmenter leur prestige.

3° Il faut dire aussi qu'il eût été difficile d'instaurer dans tous les pays un vote professionnel pour l'élection de ces délégués au B.I.T. ; et cette mesure n'eût pu qu'indisposer les Parlements, qui y auraient vu une concurrence au vote politique qui les élisait. Sans compter que de nombreux professionnels, en particulier les non-syndiqués, ne se seraient pas dérangés pour élire un représentant à un organisme lointain.

4° Enfin les syndicats existaient, dont on pouvait penser qu'ils groupaient une élite susceptible de s'intéresser à des problèmes généraux. Leurs dirigeants avaient l'expérience tant des questions soumises à l'O.I.T. que de la technique des assemblées et rapports.

5° Et le recours aux organisations professionnels pouvait laisser penser à une moindre intrusion de la politique en matière économique. Un bon secrétaire syndical était plus qualifié pour représenter sa classe à Genève que les politiciens qu'un système d'élection eût pu amener.

LE DÉLÉGUÉ UNIQUE

Les employeurs, comme les employés, n'ont droit qu'à un délégué par pays. C'est dire l'importance en cette ma-

tière de l'organisation la plus représentative. Mais celle-ci peut ne pas être ni la seule réellement représentative, ni la seule intéressante. Et pourtant l'institution du délégué unique fera qu'elle seule aura voix au chapitre. Cela amena un certain nombre de protestations parmi lesquelles nous citerons seulement le vœu émis par le Congrès de mars 1919 à Paris de la Confédération Internationale des Syndicats Chrétiens qui demandait deux délégués pour les patrons et deux pour les employés pour « donner une juste représentation aux diverses organisations industrielles, commerciales et agricoles quelle que soit l'école à laquelle elles appartiennent » (6), et une lettre du Gouvernement hongrois du 12 février 1920 au Président de la Conférence « Les organisations ouvrières chez nous, de même que dans les autres Etats, sont fondées sur des bases bien différentes ; quand à leurs principes fondamentaux et leur manière d'envisager la vie, elles se distinguent essentiellement l'une de l'autre (socialistes chrétiens, socialistes démocrates).

Il est bien douteux si elles sauront tomber d'accord au sujet de la nomination d'un seul et unique représentant et par conséquent nous croyons qu'il importerait de trouver une modification qui permettrait à chacune des organisations de tendances différentes de se faire représenter par un délégué spécial » (7).

Mais ces suggestions restèrent infructueuses. Il semble qu'on ait voulu favoriser la Fédération Syndicaliste Internationale qui groupait le plus grand nombre de travailleurs dans la plupart des pays. D'autre part les Conférences comprenaient déjà assez de participants sans en augmenter encore le nombre.

PROCÉDURE DE VÉRIFICATION DES POUVOIRS

La Conférence doit vérifier si les délégués et conseillers techniques ont été désignés conformément aux pres-

(6) Berenstein : *Les organisations ouvrières*, p. 47.

(7) *B. O. du B.I.T.*, vol. I, p. 334.

criptions de l'article 389. Elle élit une Commission de vérification des pouvoirs composée de trois délégués, dont un gouvernemental, un patron et un ouvrier. Celle-ci doit, en théorie, établir d'urgence un rapport, mais en pratique la nécessité de faire une enquête fait que ce rapport est souvent déposé après la clôture de la session. Si les trois vérificateurs ne se mettent pas d'accord, il peut y avoir deux rapports, l'un de majorité et l'autre de minorité. En attendant la décision de la Conférence, le délégué, dont la nomination est incriminée, conserve ses pouvoirs. Aussi un rapport tardif peut être un moyen de détendre l'atmosphère.

Il faut une majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les délégués présents pour refuser d'admettre un délégué ou un conseiller technique. En pratique, il n'y a jamais eu d'invalidations, pour ne pas provoquer des départs de l'O.I.T. Mais, quand le cas est douteux, la Conférence emploie des formules diplomatiques qui, le plus souvent, décident les gouvernements à se mettre d'accord avec les organisations les plus représentatives.

CONFÉRENCES PRÉPARATOIRES

L'O.I.T. a créé un certain nombre d'organismes provisoires pour des questions diverses, notamment la Commission Internationale de l'Emigration en 1920 qui présenta son rapport en 1921, la Conférence technique préparatoire sur les conditions de travail dans les mines de charbon (Genève, 6-18 janvier 1930) et la Conférence préparatoire pour la réduction de la durée du travail (Genève, 10-25 janvier 1933), organismes à base tripartite comme la Conférence, où siégeaient des représentants des gouvernements, des patrons et des ouvriers. A la Conférence de 1930, notamment, les neuf principaux pays producteurs de charbon d'Europe envoyèrent chacun trois représentants : un gouvernemental, un des propriétaires de mines et un des ouvriers mineurs.

Ceux-ci étaient tous nommés par les gouvernements, mais à chaque fois il fut conseillé de les désigner d'accord avec les organisations les plus représentatives. Il ne semble pas qu'en pratique des difficultés se soient élevées sur ce point.

CHAPITRE II

JURISPRUDENCE DE LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL

SECTION A.

Le cas des pays où n'existent pas d'organisations suffisamment représentatives

L'article 389, dans son troisième alinéa, énonce que le gouvernement de chaque pays n'est tenu de se mettre d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives que si de telles organisations existent.

1 LE DÉLÉGUÉ OUVRIER JAPONAIS

1° Le cas se présenta dès la 1^{re} Session à Washington. Le Gouvernement japonais avait désigné le délégué ouvrier après consultation des associations ouvrières comptant au moins mille membres et des ouvriers non syndiqués des entreprises occupant au moins mille salariés.

La Confédération Générale du Travail japonaise protesta devant la Conférence : le délégué doit être choisi d'accord avec les syndicats et non sur la base d'une consultation électorale des travailleurs, non prévue par le Traité de Versailles.

Le Gouvernement japonais répondit en constatant que trente mille ouvriers seulement sur quatre millions étaient syndiqués. Leurs organisations n'étaient donc nullement représentatives de la masse des travailleurs japonais, et

pour tenir compte des désirs de celle-ci, il lui avait fallu adopter une procédure spéciale. La C.G.T. rétorqua que le Gouvernement sabotait lui-même le développement des syndicats et qu'il ne pouvait invoquer l'absence d'organisations représentatives dont il était le seul responsable (1).

L'avis de M. Mauley O. Hudson

La Commission de vérification des pouvoirs demanda alors l'avis de M. Mauley O. Hudson, conseiller juridique de la Conférence, et celui-ci commenta ainsi le troisième alinéa de l'article 389 : « En décidant si un Membre s'est acquitté de ses obligations d'après ce paragraphe, la Commission de vérification des pouvoirs devrait d'abord déterminer, en ce qui concerne un pays particulier, s'il existe ou non des organisations industrielles quelconques, représentatives des patrons ou des ouvriers. La seconde mesure à prendre est de déterminer laquelle, parmi les organisations, est la plus représentative des patrons et des ouvriers, et, finalement, si un Membre a choisi ses délégués non gouvernementaux dans ses organisations les plus représentatives... Il peut se faire que, dans un pays particulier, les organisations industrielles existantes ne soient pas d'une manière suffisante représentatives des patrons et des ouvriers. J'ose proposer que, dans de semblables cas, le Membre de la S.D.N. ne soit pas obligé par cet article de choisir les délégués ou conseillers techniques en accord avec les organisations existantes, mais qu'il soit libre de choisir les délégués et conseillers techniques comme bon lui semble » (2).

Cet avis emporta l'adhésion de la Conférence qui valida cette nomination (3) (4) (5).

(1) Conférence internationale du travail, 1^{re} session, p. 49 et p. 200.

(2) C. I. T., 1^{re} sess., p. 203.

(3) C. I. T., 1^{re} sess., p. 49.

(4) Voir aussi l'affaire du délégué ouvrier argentin, page 21 ci-après.

(5) A la même session, une protestation avait été déposée contre le délégué ouvrier du Guatemala, car il « n'a pas été choisi, ni ne pouvait être choisi par les suffrages du travail organisé, parce que

2° A la 3^e session de 1921, la C.G.T. japonaise et le délégué ouvrier japonais lui-même (6) protestèrent contre cette procédure.

La Commission de vérification proposa la validation ; d'après elle, le Gouvernement japonais, en créant un système spécial d'élection pour la désignation du délégué ouvrier, avait estimé remplir les obligations qu'il avait assumées en devenant Membre de l'O.I.T.

Mais elle décida de lui demander des renseignements sur l'état des associations existantes, et, *in cauda venenum*, se déclara persuadée qu'il ferait preuve d'esprit de progrès et qu'il n'hésiterait pas à l'avenir à désigner le délégué ouvrier en pleine conformité avec la partie XIII du Traité de paix (7).

3° A la 4^e session de 1922, le gouvernement japonais invita les travailleurs des usines, des mines et des chemins de fer où plus de 300 personnes étaient employées à désigner des représentants qui proposaient trois candidats parmi lesquels le délégué ouvrier fut choisi.

Les syndicats n'avaient donc aucune part à la désignation, le Gouvernement prétendant qu'ils ne groupaient que 2 % des salariés.

Leur protestation fut rejetée comme en 1921 (8).

4° Cela n'empêcha pas qu'à la 5^e session, en octobre 1923, la situation fut la même. De nouveau, le délégué ouvrier, M. Uno, protesta contre la façon dont il avait été désigné.

La Conférence, considérant que « l'accord avec des organisations professionnelles représentatives n'est exigé que si elles existent et en tout état de cause chaque Gouvernement est libre de déterminer lui-même la manière

pareille chose n'existe pas au Guatemala ». Mais la Commission de vérification déclara que « dans les pays où le travail organisé n'existe pas, la responsabilité du choix du délégué ouvrier incombe entièrement au Gouvernement » (C.I.T., 1^{re} sess., p. 203).

(6) Voir notamment C.I.T., 3^e sess., p. 631.

(7) C.I.T., 3^e sess., p. 515 et 609.

(8) C.I.T., 4^e sess., p. 365-367 et p. 461-478.

dont il désignera la personne qui doit représenter au mieux les ouvriers » (9), valida encore la nomination.

Il est vrai qu'à ce moment, suivant une déclaration de M. Mizuino, ministre de l'Intérieur japonais, à la Chambre des Pairs, les syndicats ouvriers ne comptaient que vingt mille adhérents sur un total de sept millions de travailleurs (10).

5° En 1924, le Gouvernement japonais adopta une autre procédure. En ce qui concernait les ouvriers, chaque syndicat (et par ce mot il fallait entendre toute organisation qui a notamment pour objet d'améliorer les conditions du travail) groupant au moins mille ouvriers disposerait d'une voix par mille adhérents ou fraction de mille. Il y aurait un double scrutin, l'un pour la nomination du délégué, que le Gouvernement choisirait parmi les trois candidats ayant le plus grand nombre de voix, et l'autre pour deux conseillers techniques, à prendre parmi les six premiers candidats.

Quoique le sens donné au mot syndicat fut très extensif, les ouvriers isolés ne pouvaient plus voter, et la C.G.T., dans ces conditions, accepta de participer aux élections.

Quant aux employeurs, un même nombre de candidats était proposé par les chambres de commerce des six principales villes, après qu'elles eussent consulté les autres chambres (11).

2 LE DÉLÉGUÉ OUVRIER PORTUGAIS

A la 14^e session de 1930, une réclamation fut déposée contre le délégué ouvrier portugais comme n'ayant pas été désigné par l'organisation la plus représentative. Le

(9) *Inf. Soc.*, 2 novembre 1923, p. 170. C.I.T., 5^e sess., p. 227-245.

(10) *Inf. Soc.*, janvier-mars 1924, p. 430.

(11) Dans la République de Cuba, un décret a donné également aux associations patronales et ouvrières le droit de voter pour la désignation des délégués non gouvernementaux. (*Inf. Soc.*, 1927, tome XXI, p. 388). Ce décret fut pris conformément à un vœu de la commission de vérification des pouvoirs qui accompagnait sa demande de validation du délégué ouvrier cubain (*Inf. Soc.*, 13 juin 1927, p. 522).

Gouvernement portugais avait pourtant consulté les organisations ouvrières existantes.

La commission de vérification des pouvoirs estima que l'organisation syndicale du Portugal était très rudimentaire, qu'on ne pouvait y trouver d'organisation la plus représentative au sens de l'article 389, et que le Gouvernement en demandant l'avis des organisations telles qu'elles existaient sous l'empire de la législation en vigueur avait rempli ses obligations.

Le représentant ouvrier de la commission émit toutefois la réserve qu'il était difficile de contrôler le caractère représentatif de la consultation gouvernementale, puisque la loi interdisait la création de fédérations.

Le délégué portugais fut validé sans discussion (12).

Une solution analogue avait été prise à la 13^e session pour le délégué ouvrier bulgare (13).

3 APPRÉCIATION

La jurisprudence de la Conférence admet donc, conformément au texte français de l'article 389 et à l'avis de M. Mauley O. Hudson, qu'un Gouvernement n'a à tenir compte que des organisations particulièrement représentatives et qu'un syndicat qui ne groupe qu'un nombre infime des professionnels ne peut posséder le caractère de plus représentatif.

Les adversaires de ce système invoquent le texte anglais du même article où « if such organisations exist » se rapporte aux organisations professionnelles et non aux plus représentatives, et l'avis de la Cour de justice internationale de 1922 « par le 3^e paragraphe de l'article 389 du Traité, les Membres s'engagent, *sous réserve que des organisations professionnelles existent dans le pays*, à désigner les délégués non gouvernementaux d'accord avec

(12) *Inf. Soc.*, 30 juin 1930, p. 533. C.I.T., 14^e sess., p. 96-97 et 549-551.

(13) C.I.T., 13^e sess., p. 89 et 276.

les organisations professionnelles les plus représentatives ».

Nous préférons la solution adoptée par la Conférence. Si l'on admet la représentation des employeurs ou des employés par leurs associations, c'est parce qu'elles présentent un certain nombre de caractères qui les rendent réellement représentatives de tous les professionnels ; si elles ne les ont pas, il vaut mieux appliquer un système d'élection qui dégage au moins le désir de la majorité.

4 APPENDICE

Refus de l'organisation la plus représentative de désigner un délégué

La Confédération syndicale de Norvège, quoique affiliée à la F.S.I., et qui groupe la grande majorité des salariés de son pays, refusa de 1923 à 1933 de désigner un délégué. En 1934, son comité exécutif s'y décida sur la considération qu'on ne pourrait arriver à la réduction des heures de travail que par un accord international (14).

Aux Indes, lors de la fusion du Congrès para-indien des syndicats et du Congrès des syndicats rouges, la conférence syndicale du 18 avril 1935 décida que l'envoi d'une délégation ouvrière serait soumis chaque année à un vote et décidé ou non à la majorité des suffrages exprimés. C'était une condition apportée à la fusion par les syndicats rouges hostiles à l'O.I.T. (15).

L'on voit que cette question n'est pas purement théorique. Si l'organisation la plus représentative refuse de désigner un délégué, il faut considérer que le cas est le même que s'il n'existait pas d'organisation représentative. Le gouvernement doit adopter alors la procédure qui lui semble la plus appropriée pour obtenir la représentation de l'ensemble des professionnels.

(14) *Inf. Soc.*, 1934, tome L, p. 42.

(15) *Inf. Soc.*, 1935, tome LIV, p. 383.

Cette procédure fut réglementée en Argentine de la manière suivante. Le Département du Travail détermine les associations les plus représentatives qui sont invitées à désigner les délégués. Si elles ne l'ont pas fait au bout de 10 ou 15 jours, l'administration s'adresse à d'autres organisations (16).

SECTION B.

L'organisation la plus représentative doit-elle être constituée conformément aux lois du pays ?

1 LE DÉLÉGUÉ OUVRIER ARGENTIN

Pour la désignation du délégué ouvrier à la 1^{re} session de 1919, à Washington, le Gouvernement argentin s'était trouvé en face du problème suivant : Le plus grand nombre des travailleurs n'était pas syndiqué. Une minorité était groupée en deux organisations concurrentes :

1° L'« Organisation centrale » qui, dans un certain nombre de provinces, groupait ouvriers et employés sans distinction de profession, et qui comptait 80.000 membres d'après la Fédération Syndicale Internationale, et seulement de 20 à 30.000 suivant le Gouvernement argentin. Mais elle n'était pas « incorporée » comme le demandait la loi. Elle n'était donc pas reconnue légalement, quoiqu'elle ne fut pas pour cela une association illégale.

2° La « Fraternidad » qui groupait seulement les employés des chemins de fer. Elle était plus ancienne que la première, comptait plus de 15.000 membres, et enfin était « incorporée » conformément à la loi. Elle avait obtenu de grands avantages pour ses adhérents en ne recourant à la grève qu'après échec des négociations amiables, ce qui lui fut reproché par certains délégués ouvriers.

Le Gouvernement argentin, reprochant à l'Organisation Centrale de n'être pas constituée suivant les prescrip-

(16) *Inf. Soc.*, 1925, t. XV, p. 414.

tions légales et estimant en outre qu'elle ne groupait qu'un faible pourcentage des salariés, choisit le délégué ouvrier d'accord avec la Fraternité.

La commission de vérification des pouvoirs rejeta la protestation de l'Organisation Centrale, car aucune des organisations en présence ne pouvait être « considérée comme représentant la majorité effective des classes ouvrières ». Par suite le Gouvernement, comme dans l'affaire du délégué ouvrier japonais, pouvait adopter la procédure de désignation qui lui semblait la plus appropriée.

Mais elle émit le vœu qu'à l'avenir les deux organisations seraient consultées, ce qui sous-entendait que la question de conformité aux lois n'était pas essentielle. Et la validation fut votée par 54 voix contre 17. (17).

2 La même solution fut admise en 1935 pour le délégué ouvrier cubain. La commission de vérification déclara que l'art. 389 ne prévoyait pas que les seules organisations à consulter « soient limitées aux organisations enregistrées seulement ». Le gouvernement cubain avait du reste résolu la question en ce sens (18).

3 Par contre, à propos des organisations totalitaires, la Conférence admit que chaque Etat était maître de légiférer comme il l'entendait en matière syndicale, ce qui peut aboutir au système d'une seule organisation légalement reconnue. Les autres syndicats, devenus illégaux, ne peuvent demander à être consultés.

4 APPRÉCIATION

Il est plus logique d'admettre qu'un Etat n'est pas obligé de se mettre d'accord avec les syndicats qui refusent d'observer les prescriptions légales. D'autant plus qu'en pratique les formalités imposées aux organisations professionnelles dans les pays libéraux n'empêchent ni leur

(17) C.I.T., 1^{re} sess., p. 106-110 et 203.

(18) C.I.T., 19^e sess., p. 722-725.

constitution ni leur fonctionnement. Ce sont généralement des mesures de publicité ou des conditions d'honorabilité auxquelles doivent satisfaire les dirigeants ; et nul n'est au-dessus de la loi, pas plus les groupements que les individus.

SECTION C.

Quelles sont les organisations les plus représentatives dans le cas d'une session spécialisée ?

Les 2^e, 9^e, 13^e et 21^e sessions de la Conférence ont été consacrées à l'étude des questions maritimes. Cette spécialisation entraîna le problème suivant : les délégués non-gouvernementaux devaient-ils être choisis d'accord avec les organisations les plus représentatives de l'ensemble des employeurs et des employés de façon à assurer la continuité et la permanence de l'O.I.T. par la présence des mêmes délégués, quel que fut le sujet traité ; ou bien, dans l'espoir qu'ils soient plus compétents dans les questions traitées, d'accord avec les organisations les plus représentatives des armateurs et des marins ?

1 LA DEUXIÈME SESSION DE GÈNES (I Maritime) (juin-juillet 1920)

Etant donné le caractère très particulier des questions maritimes, il avait été décidé à la 1^{re} session que la 2^e leur serait consacrée.

M. Albert Thomas, directeur du B.I.T., envoya aux divers Gouvernements, pour aider leur choix, une circulaire datée du 3 février 1920. Après avoir rappelé que les délégués et conseillers techniques devaient être désignés « d'accord avec les fédérations nationales des employeurs et des organisations ouvrières, partout où il en existera », ce qui blâmait indirectement la manière dont les délégués ouvriers japonais et argentin avaient été choisis pour la session de Washington, il continuait ainsi : « Etant donné que l'ordre du jour de la Conférence de Gènes se

bornera à l'étude de questions concernant exclusivement les marins, il y aura sans doute intérêt à ce que, parmi les délégués gouvernementaux et autres, figurent des personnes connaissant à fond les questions maritimes. Dans ce but, et afin de donner aux décisions de la Conférence tout le poids moral nécessaire auprès des principaux intéressés, il y aurait probablement intérêt à désigner des personnes jouissant de la confiance des organisations d'armateurs et de marins » (19).

Mais l'effet de cette circulaire fut atténué par l'avis donné par le Conseil d'administration du B.I.T. dans sa séance du 25 mars 1920 : « Pour éviter toute confusion possible dans la désignation des délégués non gouvernementaux à la prochaine Conférence des marins à Gênes, et pour toutes les autres conférences spéciales à l'avenir, le Conseil d'administration juge bon de déclarer que le troisième paragraphe de l'article 389 doit être interprété de la façon suivante : Pour toutes les Conférences générales des représentants des Membres (session spéciale ou session ordinaire), les délégués non-gouvernementaux doivent être choisis d'accord avec les associations d'employeurs et les fédérations ouvrières les plus représentatives de l'ensemble de l'industrie, lorsque de telles organisations existent ».

Les Gouvernements se conformèrent à cet avis et consultèrent les mêmes associations qu'à la première session.

Aussi, deux protestations furent-elles déposées, l'une par la Fédération internationale des gens de mer contre tous les délégués choisis sans que l'avis des syndicats de marins ait été pris ; et l'autre par le Syndicat des marins allemands, organisation indépendante qui groupait la majorité des marins allemands, et dirigée spécialement contre la Fédération allemande des syndicats, organisation la plus représentative de l'ensemble des travailleurs, mais qui avait consulté seulement les organisations de marins qui lui étaient affiliées. Le Syndicat des marins

(19) *B. O. du B.I.T.*, tome I, p. 532.

allemands estimait qu'elle aurait dû demander son avis, quoiqu'il ne lui fut pas affilié.

Mais le président du groupe ouvrier, M. Havelock Wilson, obtint le retrait de ces réclamations en déclarant qu'à l'avenir, les délégués aux sessions maritimes seraient désignés d'accord avec les organisations de marins.

La Conférence n'eut donc pas à prendre position.

2 LA NEUVIÈME SESSION (II Maritime) (Juin 1926)

Le délégué ouvrier anglais, M. Pugh, et ses conseillers techniques avaient été désignés d'accord avec le Trade Union Congress. Mais l'Union nationale des marins et chauffeurs de Grande-Bretagne et d'Irlande, affiliée à la Fédération internationale des gens de mer, et qui était l'organisation la plus nombreuse, ne fut pas consultée. Elle protesta devant la Conférence, en réclamant un délégué choisi uniquement par les associations de marins, de façon à ce qu'il eût la compétence nécessaire.

La majorité de la Commission de vérification, composée d'un délégué gouvernemental polonais, M. Sokel, et du délégué ouvrier espagnol, M. Caballero, s'appuyant sur l'avis du Conseil d'administration du B.I.T. du 25 mars 1920, décida que les prescriptions de l'article 389 avaient été respectées et qu'aucune clause n'obligeait à s'adresser à une organisation spécialisée.

Le troisième membre, M. Deckers, délégué patronal belge, fit un rapport de minorité. Etant donné le caractère particulier des questions maritimes, les délégués doivent être désignés d'accord avec les organisations les plus représentatives directement intéressées en la matière. L'Union nationale des marins remplissait cette condition ; elle était en outre la seule organisation de ce genre en Grande-Bretagne : par suite la désignation aurait dû être faite d'accord avec elle.

Mais la Conférence valida M. Pugh, d'autant plus facilement que cette session avait été immédiatement précédée

de la huitième, qui était une session ordinaire, et où la présence de ce délégué n'avait soulevé aucune réclamation. On ne pouvait guère obliger les gouvernements à envoyer des délégations différentes à ces deux réunions (20).

Une protestation analogue fut élevée contre le délégué ouvrier belge, et repoussée de la même manière (21).

Le groupe patronal demanda à la Conférence de consulter la Cour permanente de justice internationale sur la question de savoir « si, lorsqu'une session spéciale de la Conférence est tenue, les mots « les plus représentatifs » contenus dans l'article 389 doivent s'appliquer à l'industrie particulière qui fait l'objet des délibérations de la session spéciale », mais cette proposition fut repoussée par 43 voix contre 39 (22).

3 LA TREIZIÈME SESSION (III MARITIME) (1929)

Le Conseil d'administration, pour concilier les deux thèses qui s'étaient affrontées aux précédentes sessions, chargea le B.I.T. « de suggérer aux Gouvernements de signaler aux organisations les plus représentatives l'opportunité de désigner leurs représentants à cette conférence en tenant particulièrement compte de leur compétence pour les questions maritimes ».

Le Gouvernements anglais décida de désigner le délégué ouvrier d'accord avec le Trades Union Congress et de choisir les Conseillers techniques parmi les personnalités syndicales collaborant au Congrès national maritime et qui devaient être réparties entre les diverses organisations de marins, proportionnellement à leur importance numérique. L'Union nationale des marins (National Union of Seamen), non affiliée au Congrès des Trade-Unions,

(20) *Inf. Soc.*, 21 juin 1926, p. 581-584. C.I.T., 9^e sess., p. 141-155 et 422-432.

(21) *Inf. Soc.*, p. 585. C.I.T., p. 155-157 et 432-434.

(22) C.I.T., 9^e sess., p. 142-145, 364-379, 500-504.

et qui était la plus nombreuse, avait droit à trois conseillers techniques.

Mais elle refusa de désigner ses représentants, puisqu'elle ne concourait pas à la nomination du délégué, et elle déposa une réclamation. Cette attitude fut imitée par les armateurs anglais qui, la considérant comme la plus représentative, refusèrent de nommer le délégué patronal.

A l'ouverture de la Conférence, le groupe patronal menaça de se retirer, celle-ci n'ayant pas un caractère représentatif, puisqu'elle ne groupait pas 50 % du tonnage marchand mondial. En effet, les armateurs anglais n'étaient pas représentés et les marins anglais n'avaient pu déléguer un des leurs ; d'autre part, la délégation norvégienne entière n'avait pu venir, son Parlement n'ayant pas voté les crédits nécessaires. En outre, la Conférence rejetta par 64 voix contre 24 un vœu du groupe patronal demandant que les représentants aux sessions maritimes, fussent désignés à l'avenir « d'accord avec les organisations, si de telles organisations existent, qui sont les plus représentatives des armateurs et des marins respectivement » (22 *bis*).

Ce différend fut apaisé par le vote d'un vœu de la Conférence demandant au Conseil d'administration de rechercher les mesures propres à éviter à l'avenir le renouvellement des difficultés soulevées dans les sessions spécialisées par la désignation des délégués non-gouvernementaux.

Pendant ce temps, la majorité de la Commission de vérification des pouvoirs, composée des délégués gouvernemental et ouvrier, concluait à la validation de M. Tillett, puisque le gouvernement anglais s'était adressé aux organisations les plus représentatives.

Le délégué patronal, M. Deckers (Belgique) déposa un rapport de minorité :

1° L'esprit de l'article 389 est « que le délégué doit, en ce qui concerne une conférence spéciale, être une personne absolument représentative relativement à la caté-

(22 *bis*) C.I.T. 13^e sess., p. 30-72, 312-313.

gorie des travailleurs en cause, entièrement compétente dans tous les sujets présentés à la Conférence, à tel point qu'il soit à même de déterminer la valeur de l'avis technique formulé par ses conseillers ». Or le délégué ouvrier anglais, M. Tillett, ne répond pas à ces conditions. De plus « aucun conseiller (technique ouvrier) n'a le pouvoir de consulter les marins *in globo* ou de recevoir des instructions de leur part ». Il en irait tout autrement si le délégué avait été désigné par l'Union nationale qui est l'organisation maritime la plus représentative.

2° Le point de vue des marins anglais ne sera pas défendu à la Conférence. Le délégué ouvrier soutiendra l'opinion du Trades Union Congress qui veut obtenir la journée de 8 heures pour tous les ouvriers. L'Union nationale des marins a déclaré au contraire « que la situation économique ne justifiait nullement une immixtion dans les heures de travail à bord, et que la réglementation des heures est une matière pour des conventions collectives nationales et ne doit pas être soumise à une réglementation internationale » (23).

Devant la Conférence M. Deckers défendit sa thèse et déclara que les « organisations professionnelles » dont parle l'art. 389 sont évidemment celles qui représentent la profession.

Après une déclaration de M. Tillett qu'il avait passé 55 ans de sa vie comme marin, docker ou secrétaire de syndicat de la marine marchande, la validation du délégué anglais fut votée, par 70 voix contre 22 (24).

4 LA VINGT-ET-UNIÈME SESSION (IV Maritime) de 1936

A la 4^e session maritime, presque tous les délégués non-gouvernementaux furent choisis d'accord avec les asso-

(23) Il est curieux de voir soutenir cette opinion par une profession où tous les pays sont directement en concurrence. Mais les marins anglais, d'accord avec leurs armateurs, préféraient augmenter leur place dans le commerce international au détriment de pays, comme la France, qui appliquaient la journée de 8 heures dans leur marine.

(24) *Inf. Soc.*, octobre-décembre 1929, p. 208-212. C.I.T., 13^e sess., p. 89-96 et 283-298.

ciations d'armateurs et de marins. Notamment le délégué ouvrier anglais fut M. Spense, secrétaire général de l'Union nationale des marins.

La désignation du délégué ouvrier roumain fut attaquée parce qu'il était charpentier, mais la commission de vérification demanda à l'unanimité sa validation car il était secrétaire de l'Union des syndicats des travailleurs de transport et avait été désigné d'accord avec la C.G.T. (25).

5 AUTRES CAS

La Conférence adopta des solutions similaires dans les cas analogues qui se sont présentés.

1° La 3^e session de 1921 devait être consacrée aux questions agricoles. Mais le Conseil d'administration, pour éviter qu'elle n'eut un caractère trop spécial, ajouta à l'ordre du jour des questions industrielles et même maritimes (26). A cette même session M. Pinot, délégué patronal français, désigné par la C.G.P., prétendit qu'il n'avait pu être mandaté que pour les matières d'ordre industriel et commercial et non pour les questions agricoles pour lesquelles la C.G.P. n'était pas compétente.

Il quitta alors la conférence et la question se posa si, en son absence, il fallait appliquer le deuxième alinéa de l'article 390 et empêcher le délégué ouvrier français de voter.

Mais la Commission de vérification des pouvoirs décida que rien n'empêchait le délégué patronal de siéger : « Chaque pays n'a droit qu'à un délégué pour l'ensemble des travailleurs ou l'ensemble des patrons ; tout délégué doit donc pouvoir faire usage de son droit de vote à l'égard de toutes les questions soumises à la conférence sans distinction » (27).

2° Le Gouvernement grec désignait généralement le délégué patronal d'accord avec la Fédération des indus-

(25) C.I.T., 21^e sess., p. 195.

(26) B.I.T., 10 ans d'organisation internationale du travail, p. 78-79.

(27) C.I.T., 3^e sess., p. 612 et 644.

triels et artisans helléniques, qui avait des adhérents dans tout le pays. En 1930, pour la 14^e session, il s'adressa à l'Association des Commerçants d'Athènes, organisation locale qui ne pouvait être la plus représentative.

Devant la Commission de vérification des pouvoirs, le Gouvernement expliqua que la seule question de l'ordre du jour de la session intéressant la Grèce était celle de la durée du travail des employés. Il s'était donc adressé à une organisation de commerçants, ce qui était d'autant plus légitime que l'industrie est peu développée en Grèce alors que le commerce y est assez florissant.

La Commission reconnut la bonne foi du Gouvernement hellénique, quoique l'article 389 n'ait pas été observé « une organisation locale, si forte soit-elle, ne pouvant être considérée comme la plus représentative ». Elle l'invita, lorsqu'il ne pourrait arriver à un accord avec toutes les organisations, à choisir le délégué indiqué par la Fédération « dont l'importance est indiscutable et dont le caractère représentatif est attesté par la diversité des entreprises qu'elle groupe » mais sous réserve qu'elle continue à demeurer l'organisation la plus représentative (28).

6 APPRÉCIATION

Il est évident que l'unique délégué des employeurs ou des employés ne peut avoir une compétence universelle, mais il doit, avec l'aide de ses conseillers techniques, prendre position sur tous les problèmes qui se présentent devant l'O.I.T., sous peine de rendre impossible tout débat général.

Mais, dans les sessions spéciales, il semblerait plus logique de s'adresser à l'organisation la plus représentative de l'industrie en cause. Si l'on admet qu'une question offre un intérêt particulier, il vaut mieux qu'elle soit traitée par les gens les plus compétents. En pratique cela pouvait porter atteinte au monopole de représen-

(28) *Inf. Soc.*, 7 juillet 1930, p. 5. C.I.T., 14^e sess., p. 221 et 551-556.

tation des travailleurs que revendiquaient la Fédération Syndicale Internationale et les C.G.T. qui lui étaient affiliées : si elles avaient la majorité pour l'ensemble des salariés, elles ne l'avaient pas forcément dans chaque profession. Il eût été désirable que la Conférence sacrifiât ce désir à la logique.

SECTION D.

Peut-on admettre plusieurs organisations comme les plus représentatives ?

Plusieurs organisations peuvent-elles être considérées comme les plus représentatives ? En ce cas le délégué doit-il être choisi d'accord avec la plus représentative de toutes, ou avec toutes ou avec la majorité de celles-ci ? Ces questions se sont posées à la 3^e session dans l'affaire du délégué ouvrier néerlandais, qui a provoqué un avis de la Cour permanente de justice internationale de La Haye, et qui va être exposée plus en détail que les précédentes.

1 LA DÉSIGNATION DE M. SERRARENS, DÉLÉGUÉ OUVRIER NÉERLANDAIS A LA 3^e SESSION

Les travailleurs syndiqués des Pays-Bas étaient partagés entre cinq grandes Confédérations nationales. Pour les deux premières sessions, le délégué ouvrier avait été choisi d'accord avec la Confédération néerlandaise des syndicats, affiliée à la F.S.I., et qui comptait le plus grand nombre d'adhérents. Les autres associations avaient accepté, au moins tacitement, cette nomination, et reçu des sièges de conseillers techniques.

Mais le Ministre du Travail, en attribuant pour la deuxième fois le poste de délégué à la Confédération, avait déclaré qu'il désignerait la fois suivante une autre organisation. En effet il estimait que les organisations ouvrières en présence pouvaient se classer en deux grou-

pes « selon qu'elles embrassent ou non la théorie de la lutte des classes ». Comme ces deux groupes étaient d'importance analogue, il trouvait équitable que chacun d'eux, à défaut d'accord général, puisse désigner à tour de rôle le délégué ; l'autre groupe devant au moins choisir un conseiller technique.

Le bureau de la Fédération syndicale internationale, informé de ce projet et y voyant une atteinte au monopole syndical qu'il voulait s'arroger, eut même l'intention de suggérer que tous les représentants ouvriers quittassent la Conférence si un syndicaliste catholique était nommé (29).

Avant la 3^e session, le Gouvernement néerlandais consulta les cinq organisations ouvrières les plus importantes : 1^o La Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers, déjà citée, qui comptait alors 218.596 adhérents ; 2^o Le Bureau de l'Organisation professionnelle catholique, avec 155.642 membres ; 3^o La Fédération professionnelle chrétienne nationale (protestante), avec 75.618 membres ; 4^o La Fédération professionnelle générale néerlandaise (neutre), avec 51.195 membres ; 5^o et le Secrétariat national ouvrier (d'extrême gauche), avec 36.038 membres, qui refusa toute collaboration.

La Confédération revendiqua de nouveau le droit d'indiquer le délégué, mais les organisations catholique, protestante et neutre désignèrent un autre candidat, M. Serrarens, du Bureau catholique.

Conformément à ses déclarations, le Ministre du Travail choisit ce dernier. Les trois associations alliées avaient un total de 282.455 adhérents, soit 63.859 de plus que la Confédération socialiste ; et, en ne comptant pas le Secrétariat extrémiste qui refusait toute collaboration, elles groupaient 56,4 % des syndiqués s'intéressant à l'œuvre du B.I.T. contre 43,6 % à la Confédération. Cette majorité était nette, mais la Confédération se déclara

(29) *Informations quotidiennes* du B.I.T., 30 août 1921, p. 501.
(D'après *El Socialista* du 19 août 1921).

lésée et refusa le siège de conseiller technique qui lui était offert. Cela n'empêcha pas M. Serrarens d'être nommé délégué ouvrier par décret royal du 4 octobre 1921.

Le 22 octobre 1921, la Confédération déposait au B.I.T. une réclamation. La désignation de M. Serrarens, disait-elle, « a été faite en violation de l'article 389 du Traité de Versailles, puisque le candidat choisi ne l'a pas été d'accord avec elle qui, prise isolément, compte le plus grand nombre de membres et constitue de ce chef l'organisation la plus représentative au sens de l'article précité ».

*Discussion devant la Commission de vérification
des pouvoirs*

Le Gouvernement des Pays-Bas, devant la Commission de vérification des pouvoirs, déclara qu'il avait agi suivant les principes les plus libéraux en cherchant un accord avec toutes les organisations les plus représentatives et que cette procédure était une interprétation exacte de l'article 389 : « Une autre interprétation serait anti-démocratique et donnerait lieu à de l'injustice dans un pays comme la Hollande où le mouvement ouvrier est très séparatiste » (30).

La F.S.I., intervenant aux côtés de la Confédération néerlandaise des syndicats, dénia toute valeur à cette interprétation de l'article 389. Celui-ci a été fait pour assurer l'indépendance des délégués non-gouvernementaux, et pour cela chacun de ceux-ci doit être désigné d'accord avec « une organisation véritable et sérieuse dont les membres, conformément aux statuts, poursuivent un objet commun » (31), et non avec un groupement artificiel et momentané de plusieurs associations. Si cette dernière hypothèse était admise, « les gouvernements qui s'opposent à la puissance des organisations

(30) Cour permanente de justice internationale, série C, n° 1, p. 108.

(31) Cour permanente, *ibid.*, p. 371.

ouvrières (pourraient) essayer de créer des organisations fictives dont les effectifs additionnés dépasseraient les effectifs des sérieuses organisations établies depuis longtemps » (32) et tourneraient ainsi les prescriptions de l'article 389 (33).

Les deux thèses s'appuyaient donc sur les mêmes termes qu'elles interprétaient en sens contraire. La commission demanda alors l'avis du Docteur Van Hamel, directeur du service juridique du secrétariat de la S.D.N. et de M. de Villalonga, conseiller juridique de la Conférence.

Le premier estima que chaque Gouvernement devait rechercher un accord avec toutes les organisations importantes et, en cas d'échec, adopter la procédure qu'il jugerait la meilleure. Dans le cas actuel, il n'y avait pas « violation des termes exprès du paragraphe trois de l'article 389, celui-ci n'y opposant pas de dispositions contraires » (34).

Par contre, M. de Villalonga adopta l'opinion de la F.S.I. L'esprit du pacte est de rendre les délégués patronaux et ouvriers indépendants des Gouvernements. Cette indépendance ne sera pas assurée si les gouvernements peuvent déterminer librement quelles sont les organisations les plus représentatives ; elle le sera forcément s'ils doivent s'adresser automatiquement à la plus importante (35).

La Commission proposa à la Conférence d'admettre M. Serrarens, mais sans que cette admission puisse être considérée comme un précédent, et de demander l'avis

(32) M. Scelle approuve cette thèse et trouve un argument dans le texte anglais du paragraphe 3. « Si l'expression « les plus représentatives » est un superlatif, elle ne peut s'appliquer qu'à une seule organisation de chaque groupe. Le pluriel ne s'entendrait que si le Traité avait voulu employer un comparatif. Or le texte anglais dit « most representative » (qui est le superlatif) et non « more » (qui est un comparatif) ». *L'Organisation internationale du travail*, p. 149.

(33) Cour permanente, *ibid.*, p. 384 et C.I.T., p. 628.

(34) Cour permanente, *ibid.*, p. 389 et C.I.T. 3^e sess., p. 617.

(35) Cour permanente, p. 389. C.I.T., 3^e sess., p. 619.

de la Cour permanente de justice internationale de La Haye (36).

La Conférence valida dans ces conditions le délégué ouvrier néerlandais. Le Conseil d'administration du B.I.T. transmet la demande d'avis à la S.D.N., dont le Conseil, par résolution du 12 mai 1922, demanda à la Cour de justice, conformément à l'article 14 du Traité de Versailles, de se prononcer sur la question de savoir « si le délégué ouvrier des Pays-Bas, à la 3^e session de la Conférence internationale du travail, a été désigné en conformité des dispositions du paragraphe 3 de l'article 389 du Traité de Versailles ».

Discussion devant la Cour

La thèse du Gouvernement hollandais fut défendue par M. Talbot, représentant du gouvernement anglais, M. Serrarens tant en son nom personnel qu'au nom de la Confédération internationale des syndicats chrétiens, et M. Limburg, délégué des Pays-Bas. Ils s'appuyaient sur la nécessité de représenter les principales tendances, et en cas de désaccord de donner la préférence à celles qui avaient le plus grand nombre d'adhérents. C'étaient des arguments très démocratiques.

Mais ceux qu'on aurait pu croire les plus aptes à les admettre, puisqu'ils se prétendaient facilement les seuls démocrates, soutinrent la thèse contraire.

M. Mendels, au nom de la F.S.I., déclara que le délégué néerlandais n'avait pas été nommé « d'accord ni avec l'organisation la plus représentative, ni même avec les organisations les plus représentatives puisqu'en tout état de cause l'organisation la plus représentative n'était pas comprise dans l'accord » (37). La F.S.I. semblait ainsi admettre que plusieurs organisations puissent être les plus représentatives, mais cette concession était toute

(36) C.I.T., *ibid.*, p. 613-616.

(37) Cour permanente de justice internationale, série C, n° 1, p. 148.

platonique puisque leur avis n'avait de valeur que s'il était conforme à celui de l'association la plus importante.

M. Albert Thomas, directeur du B.I.T., tenta de déterminer à quelles caractéristiques devait répondre l'organisation la plus représentative, et il énuméra les trois suivantes :

1° Le nombre d'adhérents.

2° « Le nombre et la qualité des fédérations de métier ou d'industrie représentées », c'est-à-dire « le degré d'universalité corporative de l'organisation considérée ».

3° « L'importance de l'organisation envisagée comme telle ». Et il expliqua ainsi cette formule : « L'idée qui est à la base de notre Organisation (du Travail), c'est le respect du développement de l'organisation ouvrière. Si on avait voulu une représentation, non des organisations de chaque pays, mais des ouvriers organisés en général, on eût organisé la consultation par voie de suffrage. On ne l'a pas voulu... On a fait appel à l'organisation même embryonnaire. S'il est vrai que notre institution repose, pour une large part, sur l'organisation, c'est de ce point de vue de la qualité de l'organisation qu'il faudra juger dans les cas de contestation de la valeur représentative de chacune ».

Et, appliquant cette théorie au cas du délégué néerlandais, il poursuivait ainsi : « D'une part il y a une organisation constante, permanente, unique ; d'autre part il y a un groupement de trois organisations. Les deux groupements ont-ils la même valeur ? Suffirait-il d'être uni par des idées communes, comme la lutte des classes, ou la négation de la lutte des classes, ou par des idées religieuses chrétiennes, pour prétendre être mis en équivalence ou supériorité avec une organisation unique ? Suffira-t-il d'avoir, je ne veux pas dire un adversaire commun, mais le même émule d'influence ? En d'autres termes, étant donné l'œuvre poursuivie par l'O.I.T. pour la ratification et l'application des conventions, étant donné les relations prévues entre les organisations professionnelles et le B.I.T., la valeur d'une

organisation unique et celle d'un groupe d'organisations sont-elles comparables ? » (38).

2 AVIS DE LA COUR PERMANENTE

DE JUSTICE INTERNATIONALE DE LA HAYE DU 31 JUILLET 1922

La Cour voulut donner une interprétation du paragraphe trois de l'article 389.

1° *Principes généraux*

Elle constata que la Confédération néerlandaise des syndicats était celle qui comptait le plus grand nombre d'adhérents, qu'il ne s'ensuivait pas nécessairement qu'elle était la plus représentative, mais qu'elle serait présumée telle.

Elle admit ensuite la pluralité d'organisations les plus représentatives. Chaque Gouvernement doit « faire les désignations d'accord avec les organisations les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs ».

Après avoir constaté que le Traité ne donnait pas la définition du mot « représentatives », elle voulut donner quelques précisions sur ce point. « On doit évidemment tenir pour les organisations les plus représentatives celles qui représentent respectivement au mieux les employeurs et les travailleurs. Préciser quelles sont ces organisations, c'est une question d'espèce qui doit être résolue pour chaque pays au moment même où se fait la désignation. Certes le nombre d'adhérents n'est pas le seul critère pour juger du caractère représentatif d'une organisation, mais c'est un facteur important. Toutes choses égales d'ailleurs, l'organisation comprenant le plus grand nombre d'adhérents sera l'organisation la plus représentative ».

« Le Gouvernement de l'Etat a le devoir de déterminer, d'après les éléments dont il dispose, quelles organisations sont en fait les plus représentatives ». Mais sa

(38) Cour permanente de justice internationale, série C, n° 1, p. 148.

décision peut être réformée si « des raisons quelconques soit de fait, soit de droit, amènent la Conférence (à une majorité des deux tiers) à cette conviction que les délégués n'ont pas été choisis conformément aux stipulations du traité ».

2° Réponses aux objections

a) Le mot « organisations » est employé au pluriel dans le paragraphe 3 de l'article 389, parce qu'il s'applique à l'organisation la plus représentative des employeurs et à l'organisation la plus représentative des employés.

« La Cour ne saurait se ranger à cette interprétation. La thèse soutenue par la Confédération ne trouve pas d'appui suffisant dans la rédaction de l'article et en tout cas il est évident que les idées qui ont inspiré les dispositions du paragraphe 3 démontrent clairement que la seule interprétation raisonnable est celle selon laquelle le mot « organisations » au pluriel se rapporte tant aux organisations des employeurs qu'à celle des travailleurs.

D'après l'alinéa premier de l'article 389, le délégué ouvrier représente en général tous les travailleurs ressortissant à chacun des membres. L'intervention des organisations professionnelles dans la désignation des délégués et des conseillers techniques n'a d'autre but que de garantir, autant que possible, que les Gouvernements désigneront des personnes dont les opinions seront en harmonie avec les opinions respectives des employeurs et des travailleurs. Si donc, dans un pays il y a plusieurs organisations professionnelles représentatives des classes ouvrières, toutes devront être prises en considération par le Gouvernement lorsqu'il procède à la désignation du délégué ouvrier et de ses conseillers techniques. C'est seulement en procédant de cette manière que le Gouvernement pourra arriver à choisir des personnes qui, suivant les circonstances, feront valoir dans la Conférence le point de vue des masses ouvrières intéressées ».

A l'appui de la thèse de la pluralité possible d'orga-

nisations représentatives, la Cour donnait l'exemple suivant : « Il existe dans un pays donné six organisations ouvrières, l'une comprenant 110.000 adhérents et chacune des cinq autres 100.000. Selon l'opinion de ceux qui contestent la désignation faite dans le cas soumis à la Cour, le candidat présenté par les cinq dernières organisations devrait être écarté au profit de celui de la première, 110.000 ouvriers feraient la loi à 500.000.

Un tel résultat juge l'interprétation qui le rendrait possible et il faudrait un texte non équivoque pour l'imposer. Or la rédaction de l'article ne fournit aucun argument en ce sens ».

b) Il est préférable que le délégué soit choisi par une seule organisation et non par un groupement d'associations dont les tendances ne sont pas les mêmes.

La Cour se borna à constater « que l'idée de la représentation d'une seule organisation n'a nulle part été formulée dans le texte du Traité qui, par contre, parle expressément, dans l'alinéa premier de son article 389, de la représentation des travailleurs du pays considéré. »

c) Si l'on admet que l'article 389 vise plusieurs organisations, « un accord avec (plusieurs) organisations, parmi lesquelles n'est pas comprise l'organisation la plus nombreuse, n'est pas un accord avec les organisations les plus représentatives ».

La Cour jugea que ce système n'était pas acceptable, car « cette interprétation permettrait à une seule organisation, contrairement à la volonté de la grande majorité des ouvriers, d'empêcher la réalisation d'un accord ».

3° Approbation de la solution adoptée par le Gouvernement néerlandais

« L'objectif que chaque Gouvernement doit se proposer est certainement l'accord avec toutes les organisations les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs, mais c'est là seulement un idéal dont la réalisation est extrêmement difficile et qu'on ne peut

partant considérer comme le cas normal prévu par le paragraphe 3 de l'article 389.

Ce qu'on demande aux Gouvernements, c'est de faire de leur mieux pour obtenir un accord qui, dans l'espèce, pourra être considéré comme le meilleur pour assurer la représentation des travailleurs du pays ».

C'est ce qu'avait fait le Gouvernement des Pays-Bas, aussi la Cour fut d'avis que le délégué ouvrier avait été désigné en conformité des dispositions du Traité.

Cet avis rétablit la bonne entente entre les organisations ouvrières néerlandaises. Dès la quatrième session, celles-ci, à l'exception du Secrétariat extrémiste, se mirent d'accord pour attribuer le délégué à la Confédération et les conseillers techniques aux trois autres associations (39).

Et M. Serrarens fut encore désigné comme délégué ouvrier en 1925 et en 1934. Après avoir été d'abord considéré comme un « dissident » par la majorité du groupe ouvrier affiliée à la F.S.I., il fut élu presque à chaque session à partir de 1935 vice-président du groupe et le représenta en 1934 à la Commission des propositions comme membre suppléant. En 1936 (20^e session) le délégué ouvrier néerlandais fut choisi par l'organisation protestante.

La S.D.N. avait admis l'importance du syndicalisme chrétien dès 1927 en décidant qu'à la Conférence économique générale les ouvriers seraient représentés par quatre délégués dont trois choisis après consultation du B.I.T. et un choisi par les syndicats chrétiens.

3 APPRÉCIATION

L'avis de la Cour de La Haye, s'il ne donne pas les caractéristiques des organisations les plus représentatives, apporte néanmoins une interprétation détaillée du

(39) *Inf. Soc.*, 1922, t. IV, p. 4.

paragraphe 3 de l'article 389 qui vaut pour tous les cas qui peuvent se présenter.

On peut noter particulièrement que :

1° La détermination du caractère représentatif des organisations doit se faire d'après les éléments existants au moment même où le problème se pose.

2° Il peut y avoir plusieurs organisations les plus représentatives.

3° Le délégué doit représenter non seulement son organisation, mais l'ensemble de la classe ouvrière de son pays. Plus il y aura d'organisations à se mettre d'accord, plus il y aura de chances que tous les travailleurs, avec leurs tendances diverses, soient représentés.

4° Chaque Gouvernement doit rechercher un accord avec toutes les organisations représentatives ; s'il n'y arrive pas, il doit s'adresser à celles qu'il juge les plus représentatives.

5° Ce jugement devra s'appuyer sur toutes les circonstances de fait et de droit. Comme critère, seul le nombre d'adhérents est indiqué. Toutes choses égales d'ailleurs, il départagera les organisations.

4 LE SYSTÈME DE LA ROTATION

1° *Le délégué ouvrier tchécoslovaque*

a) Les salariés tchécoslovaques étaient divisés entre une quinzaine de confédérations nationales. Celles de langue tchèque groupaient 1.501.732 membres en 1921 et 1.143.756 en 1926 ; les plus représentatives étaient la Fédération des syndicats tchécoslovaques (675.625 adhérents, puis 339.807), la Centrale des syndicats nationaux-sociaux (298.117 et 290.441) et la Centrale syndicale des travailleurs chrétiens tchécoslovaques (72.544 et 107.787). Celles de langue allemande groupaient 475.191 membres en 1921 et 330.985 en 1926 ; la plus représentative était la Centrale des syndicats allemands (372.027 et 204.577).

En 1919, 1920 et 1921, le délégué ouvrier fut désigné

d'accord avec la Fédération des syndicats tchécoslovaques numériquement la plus nombreuse.

b) En 1922, le Gouvernement décida qu'étant donné la différence numérique existant entre syndicats de langue tchèque et syndicats de langue allemande, le délégué serait toujours choisi par les premiers ; mais considérant que le nombre d'adhérents n'était pas le seul critère de détermination des organisations les plus représentatives, le Gouvernement parvint à un accord entre les trois principales centrales de langue tchèque, aux termes duquel chacune d'elles désignerait à tour de rôle le délégué. En conséquence, il fut choisi en 1922 par la Fédération des syndicats et en 1923 par la Centrale des syndicats nationaux-sociaux.

c) En 1924, pour la sixième session, ce fut le tour de la Centrale des Travailleurs chrétiens, mais la Fédération protesta, ne reconnaissant plus l'accord intersyndical et soutenant être la plus représentative par le nombre de ses adhérents, le montant de sa fortune personnelle, et l'importance des secours qu'elle avait distribués à ses membres.

Le Gouvernement défendit cette désignation devant la Commission de vérification des pouvoirs à l'aide de deux arguments ; l'un d'ordre politique : il voulait donner satisfaction à tour de rôle aux différents partis composant la coalition gouvernementale ; et l'autre juridique : la Cour de La Haye, dans son avis de 1922, accordait à chaque Gouvernement, lorsqu'il existait plusieurs organisations les plus représentatives, le droit d'apprécier, à côté de l'importance numérique des groupements, la valeur des autres critères pouvant être pris en considération pour choisir le délégué.

Il lui fut répondu que l'argument politique ne pouvait être pris en considération dans le cas actuel : ce sont les délégués gouvernementaux qui doivent représenter les partis au pouvoir.

Quant à l'avis de la Cour de La Haye, il déclare que plusieurs organisations peuvent, par leur réunion, égaler

l'organisation la plus nombreuse, mais non que l'une des premières, prise isolément, peut être mise sur le même pied que cette dernière. D'autre part, un système de répartition proportionnelle n'est admissible qu'à l'intérieur d'une délégation à une session déterminée ; on ne peut l'utiliser entre sessions successives, car, généralisé, il pourrait arriver à ce résultat qu'à une session donnée tous les délégués pourraient être choisis, dans chaque pays, par une organisation minoritaire et seraient censés représenter néanmoins l'ensemble des professionnels.

Mais la bonne foi du Gouvernement tchécoslovaque apparaissant évidente, la protestation fut retirée et la Conférence n'eut pas à se prononcer (40).

d) En 1925 la rotation reprit et le délégué ouvrier fut désigné d'accord avec la Fédération des syndicats tchécoslovaques ; de même en 1926, car elle groupait la plupart des travailleurs affectés à la navigation (41).

e) En 1927, pour la 10^e session, le tour de la Centrale des syndicats nationaux-sociaux revint ; la Fédération des syndicats tchécoslovaques déclara rompre l'accord de 1922 et protesta. La Commission de vérification des pouvoirs, malgré l'avis du représentant ouvrier pour lequel l'article 389 avait été violé, se prononça pour la validation, mais en exprimant le désir d'une entente entre les différents groupements ouvriers (42).

f) Le Gouvernement tchécoslovaque s'y efforça mais en vain pour la 11^e session de 1928 ; conformément à la règle de l'alternat, le délégué fut choisi par la Centrale des travailleurs chrétiens, mais une protestation fut déposée par la Confédération des syndicats tchécoslovaques, avec laquelle faisait cartel la principale Centrale allemande, parce que, en cas de désaccord entre les principales organisations, l'avis de l'organisation la plus représentative aurait dû être déterminant. Le Gouvernement répondit que « le groupement professionnel des salariés en Tché-

(40) C.I.T., 6^e sess., p. 243 et 517-524.

(41) C.I.T., 11^e sess., p. 527.

(42) *Inf. Soc.*, 13 juin 1927, p. 522. C.I.T., 10^e sess., p. 467.

coslovaquie exclut l'application rigoureuse du principe de la plus grande importance numérique » et « qu'aucune des centrales... les plus représentatives n'atteint.. la moitié du total des salariés professionnellement organisés ».

Mgr Nolens, délégué gouvernemental des Pays-Bas, défendit la procédure employée car « l'accord doit se faire avec *les* organisations professionnelles les plus représentatives ».

M. Jouhaux prétendit alors que le pluriel devait s'entendre de l'organisation la plus représentative dans chaque groupe patronal et ouvrier, et que cette interprétation résultait de l'avis de la Cour de La Haye de 1922. Le président de la Commission de vérification n'eut pas de peine à établir que la Cour « n'avait nullement voulu exclure un accord entre les différentes organisations » (43).

Néanmoins le Gouvernement tchécoslovaque s'engagea pour l'avenir à ne consulter que l'organisation la plus représentative.

2° *Le système portugais*

Le gouvernement portugais s'adressait alternativement aux organisations ouvrières du nord du pays et à celles du sud, ayant plus de 100 membres et dont les statuts avaient été approuvés par décret. La Commission de vérification suggéra que les organisations non représentées par le délégué désignassent un conseiller technique ; et le membre ouvrier ajouta qu'il désapprouvait cette méthode qui tendait à perpétuer la division entre les organisations ouvrières (44).

3° *Le système polonais*

Les deux principales confédérations ouvrières, l'Union des syndicats professionnels et l'Union syndicale polonaise ayant une importance numérique comparable, le

(43) *Inf. Soc.*, 18 juin 1928, p. 461-462. C.I.T., 11^e sess., p. 120-122 et 521-527.

(44) C.I.T., 15^e sess., p. 515.

Gouvernement désigna le délégué d'accord avec la première aux 4, 6, 8, 10, 11, 12, 13 et 14^{es} sessions, et avec la seconde aux 1, 3, 5, 7, 9 et 15^{es} sessions.

La première Union protesta contre cette dernière désignation, car elle avait 262.328 membres contre 202.448 à la deuxième et elle avait remporté de grands succès aux élections de délégués du personnel. Le Gouvernement invoqua que l'Union syndicale chrétienne de 100.615 membres avait fait cartel avec la deuxième. La majorité de la commission de vérification demanda la validation en exprimant le vœu qu'à l'avenir fut apportée la preuve d'un « accord entre plusieurs organisations individuellement moins importantes que l'organisation la plus puissante, mais conjointement plus représentatives que cette dernière ». 90 voix contre 21 validèrent (45).

4° Le délégué ouvrier de l'Afrique du Sud

En 1935, à la 19^e session, le Gouvernement de l'Afrique du Sud estima que le Conseil des métiers et du travail, qui avait choisi le délégué ouvrier de 1930 à 1934, bien qu'étant l'organisation la plus nombreuse, n'était pas la seule représentative car il représentait uniquement les salariés des provinces du Nord et certains de ses syndicats excluaient les travailleurs de couleur, qui sont en grande majorité. Il désigna le délégué d'accord avec la Fédération des syndicats de la province du Cap, Centrale du Sud et qui admettait les membres de couleur. Un conseiller technique fut attribué au Conseil, qui le refusa.

La Commission de vérification des pouvoirs décida que l'article 389 laissait la latitude nécessaire de faire ainsi et conseilla d'accorder alternativement à chaque fédération la nomination du délégué, l'autre devant choisir un conseiller (46). Cela fut fait jusqu'en 1939.

(45) C.I.T., 15^e sess., p. 295-305 et 521-532.

(46) C.I.T., 19^e sess., p. 725-730.

5° *Projet de l'Union ouvrière suisse*

Une autre forme de rotation fut préconisée par l'Union ouvrière chrétienne sociale de Suisse qui, dans un mémoire adressé à l'Office fédéral du travail, la suggérait non pas forcément entre organisations de tendances différentes, mais entre syndicats d'ouvriers et syndicats d'employés pour assurer leur représentation proportionnelle. D'après la situation syndicale en Suisse, elle estimait qu'une fois au moins tous les trois ans le délégué ouvrier fût désigné d'accord avec les organisations d'employés (47).

6° *Appréciation*

Le procédé de la rotation ne semble conforme ni à l'esprit ni aux termes de l'article 389, interprété par la Cour de La Haye, à moins qu'il n'existe deux organisations d'importance comparable. Les délégués non-gouvernementaux doivent être désignés d'accord avec une ou plusieurs organisations représentant la majeure partie des professionnels, et non avec une seule organisation, lorsqu'elle est minoritaire et qu'il existe d'autres organisations aussi représentatives et plus nombreuses.

5 LA PROCÉDURE DU GOUVERNEMENT AUSTRALIEN

Il existe des Etats fédéraux où les syndicats sont mieux organisés à l'échelon des Etats particuliers qu'à l'échelon de la Confédération. Le cas se présentait en Australie.

La procédure suivante fut adoptée : le Gouvernement de chaque Etat désignait un candidat ouvrier. Puis un scrutin spécial, où chaque Etat disposait d'une voix, indiquait au Commonwealth, qui décidait souverainement, le ou les candidats retenus pour le poste de délégué (48).

(47) *Inf. Soc.*, 1925, t. XIII, p. 571.

(48) *Inf. Soc.*, 1924, t. X, p. 335.

SECTION E.

**Peut-on considérer comme réellement représentative
l'organisation unique
instaurée par les régimes totalitaires ?**

Les régimes totalitaires ont substitué au système libéral de la pluralité des syndicats dans la même profession, un syndicat unique et souvent obligatoire. Ce dernier, qui est souvent une émanation de l'Etat, peut-il avoir le même caractère représentatif qu'une organisation créée librement par les professionnels qui restent libres d'y adhérer ou non ?

1 LE DÉLÉGUÉ FASCISTE ITALIEN

1° Aux quatre premières sessions de la Conférence, le délégué ouvrier italien avait été désigné d'accord avec la C.G.T. italienne.

2° A la 5^e session, en 1923, M. Rossoni, secrétaire général de la Confédération des Corporations syndicales fascistes, fut choisi comme délégué ouvrier. La C.G.T. italienne déposa une réclamation, qui était basée, non pas sur le fait que la Confédération n'était pas l'organisation la plus représentative, mais sur celui qu'elle ne pouvait défendre efficacement les intérêts des travailleurs, car elle était une organisation mixte, groupant patrons et ouvriers qui y avaient les mêmes droits.

La majorité de la Commission de vérification des pouvoirs (membres gouvernemental et patronal) constata que les syndicats mixtes n'avaient pas été prévus par le Traité de Versailles. Pouvaient-ils représenter et les patrons et les ouvriers ?

M. Jouhaux, membre ouvrier de la Commission, rappela que les auteurs du Traité avaient voulu assurer une représentation distincte et aux employeurs et aux employés. Il estima que, dans le cas dont il s'agissait, si

les patrons avaient un délégué choisi seulement par eux, les ouvriers avaient le leur désigné par une organisation mixte. Cela aboutissait à donner aux premiers un droit de regard sur la nomination du délégué ouvrier. C'est comme s'ils disposaient d'un délégué et demi, alors que les seconds n'avaient que la moitié d'un délégué. Les deux parties n'étaient donc pas représentées équitablement.

La délégation italienne écrivit alors à la Commission que « tous les membres des syndicats et de leur direction étaient des travailleurs » et que « la Confédération n'avait pas dans son sein d'organisations composées de capitalistes ».

Sur ces affirmations, et considérant que la Confédération : « 1° groupait un nombre d'affiliés supérieur à celui des autres organisations ; 2° était considérée, même par ses adversaires, comme représentant valablement les ouvriers, par exemple dans les conseils consultatifs tels que celui des Assurances sociales ; 3° avait déjà désigné en 1922 un conseiller technique sans qu'il y ait eu de protestation ; et 4° exerçait une action de politique ouvrière vis-à-vis du patronat, notamment dans l'organisation des grèves et dans la conclusion de contrats collectifs de travail », la Commission proposa la validation de M. Rossoni par deux voix contre une, et la Conférence l'accepta par 63 voix contre 17 (49).

3° En 1924, à la 6^e session, la même réclamation fut déposée malgré l'autorité de la chose jugée, ainsi que le reconnurent les membres gouvernemental et patronal de la Commission.

Le rapport minoritaire de M. Jouhaux, membre ouvrier de la Commission, s'appuya sur les arguments suivants pour demander l'invalidation.

a) La Confédération fasciste est une organisation mixte, donc contraire à l'esprit du Traité. Notamment la Corporation du Spectacle groupe les syndicats des ou-

(49) *Inf. Soc.*, 2 novembre 1923, p. 171. C.I.T., 5^e sess., p. 167-192 et 250-272.

vriers, des artistes, des chefs d'entreprise et des propriétaires et la Corporation de l'Agriculture est divisée officiellement en trois fédérations : travailleurs, techniciens, propriétaires et fermiers.

b) La Confédération ne peut être l'organisation la plus représentative, car ses membres y adhèrent par contrainte et non pas par une volonté spontanée.

c) C'est une organisation plus politique qu'économique.

d) Enfin le Gouvernement a une influence prépondérante dans son fonctionnement.

M. Rossoni, délégué ouvrier, répondit que la Confédération préconisait la collaboration entre employeurs et employés, mais qu'elle ne les confondait pas : chaque groupe avait sa représentation distincte. D'autre part, les ouvriers sont entièrement libres d'adhérer.

Ces explications donnèrent satisfaction à la Conférence qui prononça la validation par 55 voix contre 32 (50).

4° En 1925, pour la 7^e session, le Gouvernement italien désigna encore comme délégué ouvrier M. Rossoni d'accord avec la Confédération, mais il s'adressa aux organisations cégétiste et chrétienne pour la nomination des conseillers techniques. Mais celles-ci refusèrent leur collaboration.

La C.G.T. italienne déposa la réclamation d'usage, qu'appuya le rapport de minorité de M. Jouhaux : la Confédération, dit-il, est bien une organisation mixte. Dans une de ses fédérations, en effet, on a décidé de séparer nettement patrons et ouvriers. C'est la preuve qu'en principe ils n'ont pas une représentation distincte. D'autre part l'adhésion des travailleurs n'est pas libre ; s'ils pouvaient se prononcer librement, ils seraient dans leur immense majorité contre le fascisme. C'est ce qui se produit aux élections aux *Commissioni interne* des entreprises.

(50) *Inf. Soc.*, 7 juillet 1924, p. 26-28. C.I.T., 6^e sess., p. 251-272 et 524-537.

Devant la Conférence, M. Serrarens, délégué ouvrier des Pays-Bas, intervint au nom des syndicats chrétiens. Rappelant l'avis de la Cour de La Haye, qu'avait provoqué sa désignation en 1921, il estima que la Confédération fasciste détenait un monopole incompatible avec la liberté syndicale et que le Gouvernement italien aurait dû consulter toutes les organisations les plus représentatives pour la nomination du délégué ouvrier, et non seulement des conseillers techniques,

Le délégué ouvrier anglais, M. Poulton, déclara que le mouvement syndical fasciste n'était pas réellement représentatif, puisque fonctionnant sous le contrôle du Gouvernement.

M. de Michelis, délégué gouvernemental italien, et M. Rossoni, répondirent à ces critiques. Le premier nota que si la délégation italienne ne comprenait pas des représentants de toutes les organisations ouvrières, la responsabilité en incombait aux organisations qui n'avaient pas voulu désigner de conseillers techniques, et que, si la Confédération fasciste avait désigné le délégué, c'est qu'entre toutes les organisations en présence elle répondait le mieux aux quatre critères suivants : « Nombre des adhérents aux organisations professionnelles ; répartition des adhérents d'après les différentes régions du pays ; catégories professionnelles groupées dans chaque organisation ; activité syndicale déployée ».

Le second redit que les corporations italiennes n'étaient pas mixtes. Il demanda si une organisation ouvrière devait adhérer au marxisme pour être représentative ; quant à lui, il estimait que la défense des travailleurs ne devait pas entraîner forcément la méconnaissance de l'intérêt général ni une lutte continuelle avec le patronat.

La Conférence vota sa validation par 68 voix contre 31 (51). Deux délégués absents déclarèrent à une séance suivante qu'ils l'auraient votée également.

(51) *Inf. Soc.*, avril-juin 1925, p. 410-412. C.I.T., 7^e sess., p. 57-78, 117, 140 et 596-639.

5° En 1926, la situation se trouva modifiée car la Confédération des corporations fascistes était maintenant la seule organisation ouvrière reconnue légalement par le Gouvernement italien qui lui avait donné le monopole de la représentation de l'ensemble des travailleurs. Au monopole de fait, s'ajoutait un monopole de droit. Elle fut donc chargée de désigner seule les délégués et conseillers techniques aux 8^e et 9^e sessions (cette dernière étant la 2^e session maritime), qui se tinrent cette année-là.

Ces nominations furent attaquées par la F.S.I., par la Fédération internationale des Travailleurs des Transports et aussi par la C.G.T. italienne, qui avait encore une existence de fait : Une législation nationale ne peut instaurer un monopole syndical qui est contraire à l'esprit du Traité de Versailles. M. Jouhaux expliqua que la direction des organisations fascistes n'appartiendrait jamais aux masses ouvrières, même si elles y adhéraient en totalité.

M. Rossoni se défendit avec véhémence : « Mon mandat est contesté pour la quatrième fois, et toujours pour la même raison que les ouvriers italiens ne sont pas libres de se prononcer comme ils l'entendent. Aucune révolution ne s'est produite sans violences mais actuellement le calme est rétabli et l'on travaille en Italie dans d'excellentes conditions ».

Il déclara que les syndicats socialistes n'étaient pas limités en Italie dans leur action ; ils existaient toujours et avaient pu protester contre sa désignation.

Il nota, enfin, qu'on ne soutenait plus que les corporations fascistes n'étaient ni les plus représentatives, ni les plus nombreuses. Cela devenait difficile : en matière maritime, notamment, 50.000 marins sur 60.000 adhéraient à l'organisation fasciste.

La Conférence estima que la réglementation syndicale était du ressort de la législation nationale de chaque pays et que la Confédération, étant maintenant la seule organisation légale, était la seule dont le Gouvernement italien dût prendre l'avis. La validation fut prononcée par

73 voix contre 31 à la 8^e session (52) et par 67 contre 24 à la 9^e (53).

6° A la 10^e session de 1927, la F.S.I. et M. Schürch, délégué ouvrier suisse, déposèrent une protestation, car il n'existait plus de syndicats italiens susceptibles de le faire. « En droit et en fait, la liberté d'association et les droits syndicaux n'existent pas en Italie ». On ne peut donc plus parler de représentation des ouvriers.

La délégation italienne s'éleva contre cette thèse : la Confédération fasciste groupe en fait l'immense majorité des travailleurs italiens et représente en droit l'ensemble de ces travailleurs, d'après une loi réglant l'exercice de la souveraineté de l'Etat dans un domaine que le Traité a laissé aux législations nationales.

Et M. Rossoni ajouta que la réclamation déposée n'était qu'une manœuvre politique contre le régime fasciste. Elle était faite de parti pris, puisque la nomination des délégués gouvernementaux et patronal italiens n'avait jamais été critiquée. L'Italie, toujours attaquée sur le même point, ne quittera pas l'O.I.T., mais s'adressera à la S.D.N.

La Conférence valida M. Rossoni par 82 voix contre 32 (54).

7° Les mêmes arguments pour et contre furent échangés à la 11^e session de 1928. La protestation estimait qu'une organisation ouvrière pour être représentative devait être indépendante ; or les syndicats fascistes, d'après elle, dépendaient étroitement du gouvernement (dirigeants nommés, décisions imposées, contrôle incessant).

Malgré une longue intervention de M. Jouhaux qui déclara que la liberté syndicale n'existait pas plus en

(52) *Inf. Soc.*, 21 juin 1926, p. 586-588. C.I.T., 8^e sess., p. 168-185 et 308-327.

(53) C.I.T., 9^e sess., p. 165-183 et 457-468.

(54) *Inf. Soc.*, 13 juin 1927, p. 523-528.

U.R.S.S. qu'en Italie, M. Rossoni fut validé par 100 voix contre 30 (55).

8° M. Razza fut désigné comme délégué ouvrier à la douzième session, en 1929, non plus d'accord avec la Confédération générale des Corporations fascistes qui avait été dissoute, mais avec les six Confédérations de syndicats fascistes (Agriculture, Industrie, Commerce, Transports maritimes, Transports par terre, Banques) qui la remplaçaient.

Aussi la réclamation de la F.S.I., outre les arguments habituels, s'appuya sur les deux points suivants :

a) L'esprit du Traité de Versailles est que le délégué soit désigné par une seule organisation ; alors que M. Razza était le représentant de six. (La F.S.I. a toujours été opposée à la pluralité d'organisations les plus représentatives (Cf. le cas Serrarens en 1921) parce qu'elle estimait être la seule apte à représenter les ouvriers).

b) La dépendance des corporations italiennes vis-à-vis du Gouvernement était bien marquée par le fait que leurs six présidents étaient nommés par décret, argument qui fut développé par le membre ouvrier à la commission de vérification des pouvoirs dans son rapport de minorité. « Les Traités de paix ont prévu la représentation séparée, pour chaque Etat membre, du Gouvernement et des organisations représentatives d'employeurs et de salariés. Or le syndicat italien ne constitue pas une représentation indépendante des intérêts des travailleurs italiens. C'est un organisme d'Etat, créé par celui-ci, contrôlé à tous les degrés par celui-ci, n'agissant que dans l'intérêt du Gouvernement, n'ayant aucune possibilité réelle d'action autonome ».

La délégation italienne répondit sur le premier point qu'aucune clause du Traité n'exigeait que les employeurs ou les employés fussent groupés dans une organisation unique, ce qui avait été l'avis de la Cour de La Haye

(55) *Inf. Soc.*, 24 juin 1929, p. 463-464. C.I.T., 11^e sess., p. 122, 147-161, 528-546.

en 1922 ; et sur le second point que M. Razza avait été élu directement par les Congrès nationaux des six Confédérations qui étaient les organisations les plus représentatives.

Ces explications emportèrent la conviction de la Conférence qui prononça la validation par 84 voix (plus 3 absents) contre 27 (56).

9° A la 13^e session de 1929 (3^e session maritime), la désignation de M. Magrini fut attaquée par plusieurs autres délégués ouvriers et par la Fédération internationale des ouvriers des transports, pour le motif que la Confédération nationale fasciste des marins et du personnel des transports aériens, qui l'avait choisi, n'était pas une organisation syndicale « *bona fide* ».

La majorité de la Commission de vérification des pouvoirs, composée des membres gouvernemental et patronal, proposa de le valider, car la Confédération visée était la seule organisation de ce genre existant en Italie, qu'elle groupait la totalité des marins, et que l'adhésion de ceux-ci, d'après la délégation italienne, avait été faite librement. Il faut noter que la majorité de la Commission adoptait ainsi l'opinion de la minorité, exprimée à plusieurs reprises, que des adhésions obtenues par contrainte n'avaient pas de valeur.

M. Magrini fut validé par 65 voix contre 22 (57).

10° A la 14^e session de 1930, la discussion habituelle ne mit aucun point nouveau en lumière et le délégué ouvrier italien fut accepté par 98 voix contre 29 (58).

11° M. Razza, à la quinzième session de 1931, fut mis en cause de la même manière que les années précédentes. De nouveau, majorité et minorité de la Commission de vérification présentèrent leurs arguments habituels.

(56) *Inf. Soc.*, 24 juin 1929, p. 463-464. C.I.T., 12^e sess., p. 305-322 et 670-679.

(57) *Inf. Soc.*, 4 novembre 1929, p. 208-209. C.I.T., 13^e sess., p. 79-88 et 272-275.

(58) *Inf. Soc.*, 7 juillet 1930, p. 8. C.I.T., 14^e sess., p. 228-240 et 557-566.

Mais la délégation italienne, lasse de discuter tous les ans la même question, s'abstint dans la discussion et le vote ; ce qui n'empêcha pas la validation de M. Razza par 76 voix contre 22 (59).

12^e La seizième session, en 1932, vit une contre-offensive du Gouvernement italien dont la Conférence adopta deux amendements dans sa séance du 18 avril 1932 : (60)

a) « Ne sont pas recevables les protestations dont les auteurs restent anonymes ou celles qui sont motivées par des faits ou allégations que la Conférence a précédemment discutés et reconnus non pertinents ou non fondés par un débat et une décision portant sur des faits ou allégations identiques ».

En effet, les onze sessions précédentes avaient vu attaquer la désignation du délégué ouvrier italien, et une douzième protestation avait été déposée à cette session. Comme il fut dit au cours des débats, « cet amendement évitera la répétition d'une controverse interminable susceptible d'amoindrir le prestige de la Conférence ».

Malgré l'opposition du groupe ouvrier qui estimait que la Conférence ne pouvait renoncer à son pouvoir souverain d'apprécier chaque désignation de délégué et de conseiller technique et que les réclamations ouvrières ne devaient pas être étouffées pour des motifs politiques et diplomatiques, la Conférence vota ce texte, par appel nominal, par 89 voix contre 30.

b) « Si un délégué n'a été désigné par son groupe pour faire partie d'aucune commission, il peut exercer un droit de recours devant la Commission des propositions qui aura le pouvoir de lui attribuer un siège dans une ou plusieurs commissions en augmentant en conséquence le nombre des membres de cette ou de ces commissions ».

En effet, le groupe ouvrier, ce qui était son droit strict,

(59) *Inf. Soc.*, 22 juin 1931, p. 538-539. C.I.T., 15^e sess., p. 307-312, 532-544.

(60) *Inf. Soc.*, 25 avril 1932, p. 121.

avait toujours refusé de se faire représenter par le délégué ouvrier italien dans une commission de la Conférence. Il protesta contre cet amendement comme incompatible avec l'autonomie des groupes, devenue de pratique courante à défaut de texte exprès ; mais un vote par appel nominal l'adopta par 77 voix contre 28.

La désignation de M. Razza avait fait l'objet de la réclamation habituelle. La majorité de la Commission de vérification des pouvoirs la rejeta en vertu de l'amendement *a*) ci-dessus. La minorité (délégué ouvrier) demanda de l'examiner, car elle avait été déposée avant le vote de l'amendement.

Mais la Conférence décida par 71 voix contre 23 que l'amendement était applicable et rejeta la protestation par 69 voix contre 24 (61).

13° Malgré cette décision, la désignation de M. Razza fut encore attaquée à la 17^e session de 1933 : les travailleurs italiens, était-il dit, ne jouissent pas de la liberté d'association, et, même dans l'unique organisation existante, ne participent pas à la nomination du délégué.

La majorité de la Commission de vérification des pouvoirs déclara qu'en vertu de l'amendement voté l'année précédente, la protestation n'était plus recevable. Le représentant ouvrier, par contre, la déclara recevable, puisque les arguments sur lesquels elle s'appuyait n'avaient rien perdu de leur valeur. Mais elle fut rejetée sans discussion par 90 voix contre 28 (62).

A la même session, conformément au deuxième amendement de 1932, M. Razza et le D. Ley, délégué ouvrier allemand, furent adjoints par la Commission de proposition à plusieurs commissions. Mais le président du groupe ouvrier, M. Mertens, spécifia que ces délégués ne « parleraient pas au nom du groupe ouvrier, mais uniquement en leur nom personnel » (63). Et dans la liste

(61) *Inf. Soc.*, 9 mai 1932, p. 223. C.I.T., 16^e sess., p. 467-471, 511-528.

(62) *Inf. Soc.*, 3 juillet 1933, p. 11-12. C.I.T., 17^e sess., p. 131 et 481.

(63) C.I.T., *ibid.*, p. 65.

des membres, MM. Razza et Ley ne furent pas indiqués comme représentants du groupe ouvrier, mais seulement comme des délégués désignés par la Commission de proposition pour faire partie des commissions.

14° En 1934, à la 18° session, une protestation analogue provoqua les rapports habituels de la majorité et de la minorité de la Commission de vérification et fut déclarée non recevable par 55 voix contre 14 (64).

M. Razza fut encore adjoint à plusieurs commissions par la Commission de proposition.

15° La réclamation fut rejetée sans discussion à la 19° session de 1935 (65). Le groupe ouvrier attribua lui-même des sièges dans plusieurs commissions aux conseillers italiens.

16° L'atmosphère se détendait donc, d'autant plus que le cas du délégué ouvrier fasciste n'était plus une exception. Mais survinrent les sanctions et le Gouvernement italien informa le Secrétaire général de la Conférence « que la délégation italienne n'est pas en mesure de participer à la Conférence internationale du travail » (66).

2 LE DÉLÉGUÉ OUVRIER ALLEMAND

La désignation du Docteur Ley, délégué ouvrier allemand, à la 17° session de 1933, fut attaquée par la F.S.I. pour les mêmes raisons que celle du délégué fasciste : absence de liberté syndicale, non-représentation des salariés, dépendance vis-à-vis du Gouvernement.

Mais la délégation allemande, s'étant jugée offensée par des paroles prononcées à une réunion privée du groupe ouvrier, quitta la Conférence. La Commission de vérification des pouvoirs déclara inutile l'examen de la réclamation, ce qui fut approuvé à l'unanimité par la Conférence (67).

(64) *Inf. Soc.*, 25 juin 1934, p. 492. C.I.T., 18° sess., p. 190 et 517.

(65) *Inf. Soc.*, 24 juin 1935, p. 443. C.I.T., 19° sess., p. 305 et 718.

(66) *Inf. Soc.*, 22 juin 1936, p. 370.

(67) *Inf. Soc.*, 26 juin 1939, p. 455-456 et 3 juillet 1933, p. 24. C.I.T., 17° sess., p. 227-234, 486-491.

3 LE DÉLÉGUÉ OUVRIER AUTRICHIEN

1° En 1935, à la 19^e session, le délégué ouvrier autrichien, M. Staud, avait été désigné d'accord avec la Confédération des ouvriers et employés autrichiens qui venait d'être créée sur une base totalitaire par le Gouvernement autrichien pour rassembler tous les salariés.

La majorité de la Commission de vérification, composée des membres gouvernemental et patronal, décida que la Confédération, étant la seule organisation existante, était la plus représentative.

Le rapport de minorité du membre ouvrier estima que cette nomination n'était pas conforme à l'esprit du Traité.

a) La Confédération, en droit, ne peut être représentative, car elle est une « création arbitraire de l'Etat totalitaire, contrôlée, dirigée par lui, n'agissant qu'avec son autorisation ».

b) Une grande partie de ses membres n'a pas adhéré librement.

c) On ne peut pas parler d'une représentation ouvrière puisque les travailleurs autrichiens n'ont plus le droit de s'organiser librement.

d) Même en fait, la Confédération n'est pas la plus représentative, car les anciennes organisations, notamment les syndicats libres, existent toujours malgré leur dissolution officielle et comptent plus d'adhérents que l'organisation d'Etat.

La Conférence, suivant sa jurisprudence constante, prononça la validation de M. Staud par 75 voix contre 28 (68). Et la Commission de proposition lui attribua un siège dans une commission.

2° A la 20^e session de 1936, la majorité de la Commission de vérification des pouvoirs déclara irrecevable la protestation de la F.S.I. contre le délégué autrichien

(68) *Inf. Soc.*, 1^{er} juillet 1935, p. 20-21. C.I.T., 19^e sess., p. 488-504, 730-734.

comme s'appuyant sur des arguments déjà rejetés, ce qu'approuva la Conférence par 63 voix contre 26 (69). De même en 1937, par 84 voix contre 14 (70).

4 LE DÉLÉGUÉ OUVRIER BULGARE

A la 19^e session, la Conférence accepta par 88 voix contre 18 le délégué ouvrier bulgare, représentant lui aussi d'une organisation totalitaire (71). Une réclamation au sujet du même délégué fut déclarée irrecevable en 1937 par 84 voix contre 14 (72) et en 1938 (73).

5 LES DÉLÉGUÉS SOVIÉTIQUES

1^o L'U.R.S.S. adhéra en 1935 à l'O.I.T., en même temps que les U.S.A., et n'envoya à la 19^e session qu'un délégué gouvernemental.

2^o En 1936, à la 20^e session, un délégué ouvrier fut désigné ; et aux 21-22^e sessions, il fut redésigné ainsi qu'un délégué patronal, M. Kaouline, fonctionnaire au Commissariat des transports. Aucune protestation ne fut déposée contre eux et les groupes patronal et ouvrier les nommèrent à diverses commissions. Toutefois le groupe patronal réserva son attitude pour l'avenir.

3^o Mais à la 23^e session de 1937, la désignation des délégués soviétiques fut attaquée : celle du délégué ouvrier par la Confédération internationale des syndicats chrétiens parce que la liberté syndicale n'existait pas en U.R.S.S. et que les syndicats « dépendaient des mêmes autorités politiques qui dirigent le gouvernement ». La commission de vérification unanime proposa la validation, car le Conseil central des syndicats professionnels soviétiques était la seule organisation représentative exis-

(69) C.I.T., 20^e sess., p. 380 et 536.

(70) C.I.T., 23^e sess., p. 303 et 546.

(71) *Inf. Soc.*, 1^{er} juillet 1935, p. 21. C.I.T., 19^e sess., p. 305, 345, 719.

(72) C.I.T., 23^e sess., p. 303.

(73) C.I.T., 24^e sess., p. 466.

tant en ce pays. La Conférence l'approuva malgré une intervention de M. Serrarens en faveur de l'indépendance que doivent posséder les syndicats vis-à-vis de l'Etat, qu'il fut fasciste ou communiste, et qui tenta en vain de faire partager sa conviction aux délégués ouvriers appartenant à la F.S.I. (74).

Et celle du délégué patronal par le groupe patronal, invoquant un autre argument : s'il y a en U.R.S.S. des salariés, il n'y existe pas de patrons, puisque l'Etat possède et gère tous les moyens de production. Un délégué patronal ne pourrait être considéré que comme un troisième délégué gouvernemental, ce qui rompt l'égalité entre l'élément gouvernemental et l'élément non-gouvernemental de la Conférence. La Commission de vérification proposa une enquête sur le problème soulevé, ce qu'accepta le groupe patronal (75). Mais l'U.R.S.S. ayant cessé de participer aux travaux de l'O.I.T., l'affaire fut enterrée (76).

6° APPRÉCIATION

L'on peut tirer de cette étude les conclusions suivantes :

1° S'il n'est pas nécessaire que l'organisation la plus représentative ait une forme strictement syndicale, il faut au moins qu'elle ne comprenne que des employeurs ou que des employés. Etant donné la répartition des délégués à l'O.I.T. en trois groupes, gouvernemental, patronal et ouvrier, dont l'importance respective n'a été fixée qu'après de longues délibérations, une véritable corporation ne peut être admise.

2° Le régime juridique des syndicats est du domaine de la législation nationale de chaque Etat, domaine sur lequel l'O.I.T. n'a aucun pouvoir d'appréciation. L'orga-

(74) C.I.T., 23^e sess., p. 297-303, 543.

(75) *Inf. Soc.*, 28 juin 1937, p. 597. C.I.T., 23^e sess., p. 550-554.

(76) C.I.T., 24^e sess., p. 468.

nisation unique des pays totalitaires est donc, en droit comme en fait, la plus représentative. Cette solution s'imposait en pratique, car si l'on n'eût pas reconnu comme représentative la seule organisation existante, le Gouvernement du pays intéressé, en vertu du paragraphe trois de l'article 389 « sous la réserve que de telles organisations existent », aurait pu désigner qui bon lui eût semblé.

Toutefois, étant donné le but des syndicats, il est préférable que leurs conditions d'existence soient réglées par des considérations plus économiques que politiques.

3° Même dans le cas d'une organisation unique, il faut que les professionnels y adhèrent librement. Malgré toute l'importance qu'elle pourrait avoir, des adhésions obtenues par contrainte lui enlèveraient tout caractère représentatif.

La Conférence n'a jamais examiné la question du syndicat obligatoire.

4° Différents critères ont été invoqués pour prouver le caractère le plus représentatif : l'importance numérique, l'indépendance du groupement, la liberté des adhésions.

SECTION F.

La question raciale peut-elle intervenir dans la détermination des organisations les plus représentatives ?

1 LE CAS DU DÉLÉGUÉ PATRONAL HINDOU

Les employeurs de l'Inde étaient divisés en deux groupements : l'Associated Chambers of India, réunissant les chambres de commerce où les sociétés européennes dominaient et la Federation of Indian Chambers à laquelle adhéraient les chambres de commerce purement hindoues.

1° Aux 8^e et 9^e sessions de 1926, le délégué patronal hindou avait été désigné d'accord avec les chambres de commerce européennes de Bombay et du Bengale grou-

pant 384 membres, les organisations hindoues (1.502 adhérents) n'ayant pas voulu accepter la proposition du Gouvernement de désigner un hindou pour la 8^e session et un européen pour la 9^e.

Cinq organisations patronales hindoues protestèrent pour la raison que les associations consultées n'étaient pas les plus représentatives, et qu'au cas même où elles possèderaient ce caractère, la représentation des patrons de race hindoue ne pouvait être assurée par leur intermédiaire.

La Commission de vérification des pouvoirs déclara que « la représentation à la Conférence est une représentation d'éléments nationaux » mais que la solution de ce problème appartenait à chaque Gouvernement. Et, n'ayant pu arriver à la conclusion que les organisations représentées n'étaient pas les plus représentatives, elle conclut à la validation.

Lors de la discussion devant la Conférence, le délégué ouvrier hindou, M. Daud, conseilla au Gouvernement de l'Inde de s'entendre avec toutes les organisations tant hindoues qu'européennes, et à défaut d'accord de désigner alternativement le candidat de chaque groupe, ce qui fut approuvé par Sir L. Kerschaw, délégué gouvernemental de l'Inde (77).

Le délégué patronal fut validé.

2^o En 1929, pour la 13^e session, consacrée aux questions maritimes, le Gouvernement désigna le délégué patronal et deux conseillers techniques d'accord avec la Fédération et nomma comme troisième conseiller M. Brown, candidat des Chambres associées.

Cette dernière désignation fut attaquée par plusieurs organisations hindoues, car, disaient-elles :

a) Les Chambres associées ne sont pas une association nationale. La majorité de leurs adhérents sont des sociétés européennes contrôlées par des éléments non-hin-

(77) *Inf. Soc.*, 21 juin 1926, p. 585-586. C.I.T., 8^e sess., p. 228 et 331-348 ; 9^e sess., p. 157-158 et 435-457.

dous, et représentant « des intérêts étrangers qui sont en opposition avec les intérêts nationaux de l'Inde ».

b) Elles ne sont pas les plus représentatives, groupant seulement 17 chambres et 1.200 membres contre 35 chambres hindoues avec 4.000 adhérents.

Le Gouvernement de l'Inde défendit son choix. a) Au premier argument, il répondit qu'il y avait confusion entre nationalité et race. Or « l'égalité de droits pour tous les sujets britanniques dans l'Inde, à quelque race qu'ils appartiennent, est un principe fondamental dont le Gouvernement n'est pas disposé à se départir ».

b) Pour apprécier le caractère représentatif d'une organisation patronale, le nombre d'adhérents patronaux est moins important que celui des ouvriers travaillant chez eux. Or les Chambres associées qui ont des adhérents hindous emploient le plus grand nombre de travailleurs de l'industrie maritime, et la session était consacrée à cette dernière. De plus elles sont les plus anciennes.

La Commission de vérification décida que l'appréciation du caractère national d'une organisation dépendait souverainement du Gouvernement de chaque pays ; et, ne parvenant à déterminer lequel des deux groupements patronaux était le plus représentatif, émit le vœu que les désignations se feraient à l'avenir d'accord avec les deux.

M. Brown fut validé par 66 voix contre 6 (78).

3° A la 15^e session de 1931, le Gouvernement de l'Inde composa la délégation patronale de la même manière. La Fédération hindoue protesta contre la désignation de M. Tarlton, conseiller technique, faite d'accord avec les Chambres associées. Mais il fut validé par 75 voix contre 1 sur l'avis unanime de la Commission de vérification. Le caractère représentatif d'une organisation patronale s'apprécie moins par le nombre de ses membres que par l'importance de sa production et le nombre d'ouvriers employés.

(78) C.I.T., 13^e sess., p. 97-101 et 298-310.

En manière de protestation, le délégué patronal, M. Hirachand, et les autres conseillers techniques, quittèrent la session (79).

2 AFRIQUE DU SUD

Nous avons vu (p. 45) que le fait pour une fédération ouvrière de l'Afrique du Sud, d'exclure les travailleurs de couleur, avait été invoqué contre elle. Mais en 1939 la commission de vérification évita de résoudre un problème du même ordre : le gouvernement de l'Afrique du Sud avait supprimé au dernier moment le poste de conseiller technique ouvrier pour le motif, semble-t-il, qu'il aurait été occupé par un homme de couleur (80).

3 APPRÉCIATION

Il appartient à chaque Etat de déterminer souverainement les droits à accorder aux différentes races qui vivent sur son territoire métropolitain ou dans ses possessions coloniales. En principe, il serait préférable que tous les individus exerçant une activité professionnelle dans un pays puissent défendre sur un pied d'égalité leurs intérêts professionnels, même si la différence de race entraînait une inégalité ou une différence de droits aux points de vue politique ou civil.

A plus forte raison, si l'égalité de droits est reconnue, tout au moins en matière civile et commerciale, on ne peut éliminer une organisation représentative sous le prétexte que, tout ou partie de ses membres appartient à une race déterminée.

(79) *Inf. Soc.*, 22 juin 1931, p. 537-538. C.I.T., 15^e sess., p. 286-290, 544-572.

(80) C.I.T., 25^e sess., p. 400-403.

SECTION G.

Le Gouvernement

doit-il accepter la désignation de n'importe quel délégué par l'organisation la plus représentative ?

1 EXEMPLES SURVENUS EN PRATIQUE

1° A la 2^e session maritime (9^e session de 1926), le Gouvernement belge désigna, comme délégué ouvrier, d'accord avec les syndicats les plus représentatifs, M. Mahlman, qui n'était pas de nationalité belge.

Une question similaire avait été traitée à la Commission de législation internationale du travail de la Conférence des préliminaires de la paix où « M. de Blanck, délégué de Cuba, avait présenté un amendement tendant à interdire aux étrangers de prendre part au vote pour la désignation des délégués à la C.I.T. ...Il fut écarté après une intervention de M. Gowpers qui fit très justement valoir que les étrangers légalement admis à résider dans un pays doivent pouvoir y défendre leurs intérêts » (81).

Mais être électeur n'entraîne pas forcément qu'on puisse être élu. Toutefois, aucune réclamation ne fut déposée contre la désignation de M. Mahlman.

2° En 1929, l'Union Générale des Syndicats finlandais proposa comme délégué ouvrier à la 13^e session (3^e session maritime) M. Isak Heikka condamné à une peine afflictive et infamante dont l'effet ne prenait fin qu'au 1^{er} juillet 1930. Le Gouvernement finlandais demanda à l'Union de désigner un autre candidat et, sur son refus, choisit M. Ahonen, candidat de l'Union des Marins et de la Fédération des Ouvriers des transports.

« En raison du refus de l'organisation la plus représentative, déclara la commission de vérification à l'unanimité, le gouvernement a respecté l'esprit de l'art. 389

(81) Berenstein, p. 61, note 3.

en nommant M. Ahonen ». Celui-ci fut validé sans discussion (82).

3° En 1929, pour la 12^e session, une assemblée réunissant toutes les organisations patronales de l'Esthonie avait désigné à l'unanimité M. Conrad Mauritz ; mais le Gouvernement ne ratifia pas ce choix, car le candidat faisait l'objet de poursuites judiciaires qui ne lui permettaient pas de quitter le pays.

Une deuxième assemblée fut réunie, qui élit à l'unanimité, sauf l'Association des Industriels esthoniens, M. Pukh, qui fut désigné comme délégué patronal.

L'Association des industriels, insistant pour avoir comme délégué M. Mauritz, déposa une réclamation basée sur le fait que les organisations qui constituaient la majorité étaient ou des associations agricoles ou des groupements commerciaux et industriels moins importants que la demanderesse.

Sur la déclaration faite par M. Sonin, délégué gouvernemental esthonien, que les employeurs de son pays étaient divisés entre six organisations d'importance similaire et que cinq d'entre elles, dont trois aussi importantes que la demanderesse, avaient désigné M. Pukh, la Conférence estima que ce dernier avait été désigné par la majorité des organisations les plus représentatives et elle le valida par 41 voix contre 15 (83).

2 APPRÉCIATION

Les délégués non-gouvernementaux représentant les employeurs ou les employés d'un pays, il semble préférable qu'ils aient la nationalité de ce pays. Ils comprendront ainsi plus facilement la mentalité et les désirs de leurs mandataires. D'autre part, malgré l'impartialité que doit témoigner en matière professionnelle le Gouverne-

(82) *Inf. Soc.*, 4 novembre 1929, p. 209. C.I.T., 13^e sess., p. 280-283.

(83) *Inf. Soc.*, 17 juin 1929, p. 415. C.I.T., 12^e sess., p. 182-187 et 659-668.

ment, il est difficile que celui-ci consente à laisser des étrangers occuper un poste aussi important. Si ces derniers peuvent défendre leurs intérêts dans les syndicats, ce ne doit pas être à titre de dirigeants.

Si la question de la nationalité du délégué peut être discutée, celle de son honorabilité ne se pose pas. On ne peut imposer aux professionnels d'un pays d'être représentés par un condamné de droit commun ou par un failli ou un déserteur. Mais une condamnation politique, ou pour activité syndicale exagérée, une fois purgée, ne devrait pas empêcher la désignation.

Les solutions ci-dessus ne sont que des applications d'un principe général : lorsque l'organisation la plus représentative subordonne sa collaboration à la réalisation d'une condition inadmissible pour un gouvernement, telle que serait une infraction aux lois ou à la constitution, celui-ci peut faire appel à une autre organisation.

SECTION H.

Une organisation agricole peut-elle être considérée comme la plus représentative ?

1 LE DÉLÉGUÉ PATRONAL ESTHONIEN

En 1928, pour la 11^e session, le Gouvernement esthonien n'ayant pu arriver à un accord avec toutes les organisations patronales, et considérant que 59 % de la population étaient occupés à des travaux agricoles, désigna M. Karl Tamm comme délégué patronal, d'accord avec les organisations agricoles.

L'Association des Industriels esthoniens, estimant que les intérêts des employeurs ne pouvaient être représentés par celles-ci, déposa une réclamation basée sur les deux points suivants :

1^o Ce ne sont pas des organisations spécifiquement patronales. Leurs statuts leur donnent « un caractère différent de celui d'une association patronale » et depuis

leur fondation elles n'ont en pratique jamais agi « comme des organisations représentant spécifiquement les intérêts des patrons ».

Il est difficile, en effet, à une organisation agricole de n'être pas mixte. Il n'y a souvent pas de différence nette entre employeurs et employés et leurs intérêts sont beaucoup plus solidaires que dans l'industrie ou le commerce.

2° « Elles dépendent de l'Etat en ce qui concerne leur fonctionnement ». Comme dans la plupart des pays, elles bénéficient de subventions étatiques, tout au moins pour leurs coopératives, mutuelles, etc... Dans le cas présent, la Société centrale des cultivateurs esthoniens avait reçu en 1927 sur un budget en recettes de 18.044.674 marks, 13.867.554 marks de subsides administratifs contre 221.633 marks de cotisations.

La majorité de la Commission de vérification des pouvoirs, composée des représentants patronal et ouvrier, jugea que la désignation de M. Tamm avait été faite en opposition avec l'esprit et avec la lettre de l'article 389 pour les raisons exposées dans la réclamation. Elle ajouta que l'organisation la plus représentative ne devait pas représenter seulement l'industrie la plus florissante d'un pays, mais « une grande variété d'industries ». Et pour la première fois la majorité de la commission demanda une invalidation.

Le membre gouvernemental de la Commission fit un rapport de minorité tendant à la validation. Les organisations agricoles doivent, en application de l'art. 389, être appelées à donner leur avis, puisque l'agriculture est une profession. Si elles sont les plus représentatives, elles devraient désigner le délégué. En pratique des agriculteurs furent choisis comme délégués ouvriers par la Lettonie en 1921, la Norvège et la Finlande, et comme délégué patronal par l'Esthonie en 1921. Mais il conseilla au Gouvernement esthonien de s'entendre à l'avenir avec les organisations industrielles.

Après une intervention de M. Kornel, délégué gou-

vernemental esthonien exposant les difficultés rencontrées par son Gouvernement, Mgr Nolens exposa que ce dernier ne pouvait être critiqué : « Le Gouvernement esthonien s'est efforcé d'obtenir l'accord des organisations professionnelles. Or, même s'il n'y réussit pas, un gouvernement est tenu de désigner un délégué ».

M. Tamm fut finalement validé, mais jamais la Conférence ne fut aussi divisée. La majorité ne réunit que 55 voix contre 54 (Deux délégués absents déclarèrent qu'ils auraient voté pour) (84).

2 APPRÉCIATION

Le Traité a établi une représentation distincte des employeurs et des employés. Cette distinction est rarement observée dans les organisations agricoles. Même si elle est spécifiée en théorie, elle est inapplicable en pratique : à quelle association doit adhérer le cultivateur, exploitant un domaine trop petit pour l'occuper tout son temps et qui va régulièrement travailler chez un autre patron ? Par suite, les organisations agricoles ne semblent pas qualifiées pour désigner un délégué. De plus elles ne représentent pas l'ensemble de l'industrie, mais seulement une branche particulière.

SECTION I.

Les Conseillers techniques doivent-ils être désignés obligatoirement par les organisations auxquelles la nomination du délégué a déjà été accordée ou peuvent-ils l'être par d'autres organisations représentatives ?

Toute la jurisprudence de la Conférence indique que les délégués non-gouvernementaux doivent obligatoirement être choisis d'accord avec les organisations les plus

(84) *Inf. Soc.*, 25 juin 1928, p. 547-548. C.I.T., 11^e sess., p. 369-377 et 547-556.

représentatives Mais les employeurs et les employés de chaque pays n'ont droit qu'à un seul délégué et il existe souvent plusieurs organisations représentatives qui ne peuvent toutes participer à la désignation de ce délégué. Peut-on leur attribuer, en compensation, la nomination de conseillers techniques ?

1 JURISPRUDENCE DE LA CONFÉRENCE

1° A la première session de 1919, la Confédération française des travailleurs chrétiens réclama un siège de Conseiller technique car, étant donné son caractère représentatif, elle estimait avoir droit à une place proportionnée à son importance aux côtés de la C.G.T. qui avait désigné le délégué ouvrier et les conseillers techniques.

Mais cette demande fut écartée à l'unanimité, la C.G.T. ayant paru incontestablement la plus représentative. Aux sessions suivantes, le Gouvernement français choisit un conseiller technique d'accord avec la C.F.T.C., mais en l'adjoignant aux délégués gouvernementaux.

2° Le Gouvernement hongrois, à la 10^e session (1927) avait désigné un des conseillers techniques ouvriers d'accord avec une organisation minoritaire. Le délégué ouvrier hongrois protesta, l'organisation la plus représentative pouvant seule être prise en considération aux termes de l'article 389. Mais cette réclamation fut retirée sur l'intervention du groupe ouvrier qui admit le conseiller pour la session en cours, mais en approuvant le principe que les conseillers techniques, comme le délégué, devaient être désignés par l'organisation la plus représentative et en demandant au Gouvernement hongrois de l'observer à l'avenir (85).

3° En 1930, à la 14^e session, le Gouvernement helvétique composa ainsi la délégation ouvrière : le délégué et deux conseillers techniques sur quatre furent attribués à l'Union des Syndicats suisses, organisation la plus repré-

(85) *Inf. Soc.*, 13 juin 1927, p. 522.

sentative ; un conseiller technique à la Fédération suisse des Sociétés d'employés, qui avait fait un accord avec la précédente ; et le quatrième conseiller fut M. Haas-Schneider, choisi par trois organisations chrétienne-sociale, évangélique et indépendante. Mais ces dernières ne groupaient que 31.000 membres contre 236.000 aux deux autres, le nombre total des salariés étant de 1.195.000.

L'Union des Syndicats suisses déposa une réclamation contre la désignation de M. Hass-Schneider :

a) Même si l'on admet le principe d'une représentation proportionnelle des organisations en présence, le groupement constitué par les trois organisations minoritaires n'aurait pas eu droit à un siège sur cinq.

b) De toute façon, la répartition proportionnelle ne peut jouer pour la désignation des conseillers techniques. Le rôle de ces derniers est de conseiller et d'assister le délégué. Par suite, « des relations de confiance doivent régner entre le délégué titulaire et ses conseillers techniques puisque les seconds sont appelés à remplacer le premier et à siéger en son nom dans les commissions et le cas échéant aux séances plénières de la Conférence ». Du reste, le délégué peut rendre purement platonique le mandat du conseiller technique, en s'abstenant de faire appel à son concours. Par suite, l'agrément de l'organisation la plus représentative est nécessaire pour qu'un conseiller appartenant à une autre organisation puisse être désigné.

c) Si un gouvernement veut nommer un conseiller malgré l'opposition de l'organisation la plus représentative, il n'a qu'à suivre l'exemple de certains gouvernements (celui du Gouvernement français pour le C.F. T.C.) et l'adjoindre à la délégation gouvernementale.

La réponse du Gouvernement suisse s'appuya sur les points suivants :

a) La délégation patronale ne comprend que trois conseillers techniques. L'Union des Syndicats suisses en a autant, en comptant celui attribué à la Fédération des Syndicats d'employés qui avait fait un cartel avec elle.

Elle n'est donc pas lésée par l'attribution d'un quatrième conseiller à d'autres organisations ouvrières.

b) Le Gouvernement s'est conformé à l'avis de la Cour de La Haye de 1922 indiquant que, s'il existait dans un pays plusieurs organisations représentatives, toutes devaient être prises en considération.

c) Si les trois organisations minoritaires ne groupent pas de nombreux adhérents, le critère tiré du nombre de membres n'est pas le seul à prendre en considération, et, d'autre part, les travailleurs syndiqués ne sont qu'une minorité par rapport à l'ensemble des salariés.

La majorité de la Commission de vérification des pouvoirs (membres gouvernemental et patronal) fit un rapport favorable à la validation, basé sur un argument de droit : l'avis de la Cour de La Haye en faveur de la collaboration avec toutes les organisations représentatives, et sur trois points de fait :

a) Les trois associations minoritaires avaient déjà envoyé un conseiller technique à quatre sessions de la Conférence sans aucune opposition du délégué ouvrier.

b) Les intérêts de l'Union des Syndicats suisses n'avaient pas été lésés puisque, de toute façon, elle n'aurait pas eu davantage de sièges.

c) Enfin, les organisations minoritaires représentaient des « courants d'opinion moralement considérables ».

La validation fut prononcée par 76 voix contre 29 (86).

2 APPRÉCIATION

Seul le délégué a des pouvoirs réels dans une session, puisqu'il est le seul à voter et à prendre la parole. Un Conseiller technique ne peut le faire qu'en son absence et avec son autorisation.

Les organisations les plus représentatives en désignant le délégué ont donc la place qui revient à leur impor-

(86) *Inf. Soc.*, 7 juillet 1930, p. 91, et Berenstein, p. 98-102.

tance. Par suite elles ne sont pas lésées parce que d'autres organisations peuvent participer de plus loin aux sessions, et cette procédure a l'avantage d'intéresser plus directement aux travaux de la Conférence les différentes tendances existant parmi les professionnels, sauf évidemment l'obstruction systématique du délégué.

CHAPITRE III

SUGGESTIONS ET CONCLUSIONS

SECTION I.

Suggestions présentées pour une définition des organisations les plus représentatives

La question de la détermination des organisations les plus représentatives a donné lieu devant la Conférence internationale du travail à une jurisprudence abondante dont nous avons seulement relevé dans le chapitre précédent les décisions les plus caractéristiques. Les difficultés rencontrées en pratique résultent en grande partie de la brièveté de l'expression employée par l'art. 389. Plusieurs projets ont voulu y remédier en indiquant les caractéristiques de l'organisation représentative.

1 RAISONS DE LA PRÉÉMINENCE RÉCLAMÉE PAR LA F.S.I.

Dans sa conférence internationale tenue à Berne du 5 au 9 février 1919, la F.S.I. a réclamé la création d'un Office International du Travail « partie intégrante de la S.D.N. » qui devait être créé « sous la forme d'un véritable Parlement international et interprofessionnel du travail dans lequel siègeraient des délégations directes des organisations syndicales ouvrières de tous les pays » et qui devait travailler en collaboration avec une Commission permanente « constituée par moitié de délégués des Etats membres de la S.D.N. et par moitié de délégués de la F.S.I. ».

La F.S.I. légitimait ainsi ce monopole de la représentation de l'ensemble du mouvement ouvrier, à l'exclusion des centrales communiste, chrétienne, neutre et anarchiste : Elle était 1° la plus forte numériquement ; 2° la plus ancienne ; 3° et la plus représentative moralement par son indépendance des employeurs, l'acceptation de toutes les races, croyances, et opinions politiques, et par la liberté d'adhésion de ses membres (1).

2 PROJET D'UN OFFICE BALKANIQUE DU TRAVAIL

La 4^e Conférence balkanique, qui réunit six pays à Salonique du 5 au 12 novembre 1933, avait projeté la création d'un Office balkanique du travail destiné, en accord avec le B.I.T., à coordonner et développer la politique sociale dans les Balkans.

Il devait être dirigé par un Conseil d'administration comprenant trois délégués de chaque pays et qui représentaient respectivement le gouvernement, les employeurs et les employés. L'article 3, plus explicite que l'art. 389 énonçait que « les délégués non gouvernementaux seront désignés d'accord avec les organisations les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs, à condition que de telles organisations existent » (2).

3 UN VŒU DES SYNDICATS CHRÉTIENS

Lors du 7^e Congrès de la Fédération internationale des syndicats chrétiens d'employés tenu à Anvers du 12 au 14 mai 1938, une résolution, rapportée par MM. Koehler et Poimboeuf, fut adoptée en faveur de la reconnaissance légale des conventions collectives dans le monde entier. « La loi devait tendre à consacrer expressément la compétence des organisations spécifiquement représentatives par leur ancienneté, l'importance de leurs effectifs, leur

(1) P.-v. de la Conférence de la F.S.I.

(2) *Inf. Soc.*, 1934, t. XLIX, p. 234-237.

indépendance, le taux de leurs cotisations et leur affiliation à des centrales nationales et internationales » (3).

Conformément à la doctrine toujours suivie par les syndicats chrétiens, ce projet admet la pluralité de syndicats les plus représentatifs.

4 DÉFINITIONS PROPOSÉES PAR M. SCELLE

M. Georges Scelle propose dans son ouvrage : *L'organisation ouvrière du travail et le B.I.T.* (p. 150) les deux définitions suivantes. L'organisation la plus représentative dans un pays est « celle qui tient le mieux compte des tendances dominantes de l'esprit ouvrier dans ce pays et au moment où se fait la désignation », ou bien « celle qui se préoccupe le plus exclusivement de la situation sociale, des besoins des salariés, en tant que tels, et qui fait le plus complètement abstraction de toutes tendances nationales, politiques ou confessionnelles ».

Ces définitions sont intéressantes, mais incomplètes. La première ne résout pas la difficulté et remplace la recherche du caractère le plus représentatif par celle des tendances dominantes qui semble une notion encore moins précise. La deuxième indique avec raison que l'activité professionnelle est un critère important du syndicat le plus représentatif, mais ce n'est pas le seul.

SECTION II.

Conclusions à tirer de la jurisprudence de la C.I.T.

La Commission de vérification des pouvoirs a rarement proposé l'invalidation d'un délégué ou d'un conseiller technique, et, pour des raisons diplomatiques, la Conférence ne l'a jamais votée. Mais l'une et l'autre, tout en acceptant la désignation pour la session en cours, ont souvent usé de formules qui laissaient voir leur opinion

(3) *Inf. Soc.*, 1938, t. LXVI, p. 296-297.

comme : « Le Gouvernement a estimé avoir rempli ses obligations », ou bien elles ont fait des recommandations pour l'avenir (4) ; si bien qu'on ne peut parler d'un parti pris d'approuver tout ce que les Gouvernements avaient cru devoir faire et que la jurisprudence de la Conférence, ainsi interprétée, a une valeur certaine pour la détermination des organisations les plus représentatives.

LIMITES DU CHOIX DU GOUVERNEMENT

Le Gouvernement doit s'adresser à la ou aux organisations les plus représentatives. S'il en existe plusieurs, un accord doit être recherché avec toutes ; sinon le Gouvernement doit adopter la procédure qui représente le mieux l'ensemble des professionnels.

Mais il exercera librement son choix si les organisations existantes ne sont pas suffisamment représentatives ; la même solution peut être préconisée si les organisations les plus représentatives refusent de collaborer ou posent des conditions inadmissibles.

CRITÈRES DE L'ORGANISATION LA PLUS REPRÉSENTATIVE

L'organisation la plus représentative doit être déterminée d'après les éléments de droit et de fait existant au moment où le caractère est invoqué.

1° Le nombre d'adhérents est le facteur le plus important ; toutes choses égales, il est prépondérant, mais il n'est pas le seul. Un système de répartition proportionnelle peut être institué pour une session considérée isolément : un groupement d'organisations peut ainsi

(4) « Dans aucun cas, la Conférence n'a prononcé l'invalidation. Parfois elle a conclu que les conditions de l'art. 389 n'avaient pas été observées, mais il lui a toujours paru que le Gouvernement avait agi avec une bonne foi suffisante pour ne pas refuser d'admettre son choix. Elle n'a pas manqué alors d'accompagner sa décision de recommandations sur la procédure à suivre à l'avenir pour éviter de nouvelles contestations » (B.I.T., 10 ans d'organisation internationale du travail, p. 54).

être préféré à l'organisation la plus importante. Ce système peut notamment être utilisé pour la nomination des conseillers techniques.

2° Les membres de l'organisation doivent y avoir adhéré librement.

3° L'organisation doit être constituée conformément aux lois de son pays, qui légifère souverainement en matière syndicale. Par suite, un syndicat unique de par la loi est le plus représentatif. Mais en principe l'organisation doit être indépendante.

4° L'organisation doit représenter l'ensemble des professionnels, et non une profession particulière et ne pas distinguer entre les nationaux, même de races différentes.

5° Elle doit représenter uniquement ou les employeurs ou les employés. Une corporation ne peut donc envoyer un délégué. (Pour ces deux dernières causes, une organisation agricole pourra rarement être la plus représentative). Mais l'organisation ne doit pas avoir forcément une forme syndicale.

DEUXIÈME PARTIE

ROLE DES « ORGANISATIONS SYNDICALES LES PLUS REPRÉSENTATIVES » EN DROIT FRANÇAIS

SECTION PRELIMINAIRE

Depuis la loi du 29 décembre 1923 (art. 43 a) relative à l'application du repos hebdomadaire jusqu'à l'arrêté du 12 février 1942 créant une commission consultative près du comité des viandes, de nombreuses attributions ont été conférées aux syndicats les plus représentatifs.

Leur étude fera l'objet de la deuxième partie, divisée en cinq chapitres :

I. — Accords relatifs au repos hebdomadaire et pouvant être rendus obligatoires pour toute la profession.

II. — Nomination de la majorité des membres du Conseil national économique.

III. — Elaboration de conventions collectives susceptibles d'être étendues à toute la profession.

IV. — Rôle dans la procédure de conciliation et d'arbitrage.

V. — Autres attributions.

Nous n'étudierons le développement historique et le statut actuel des différentes institutions où les syndicats les plus représentatifs jouent un rôle que dans la mesure nécessaire pour mieux faire ressortir l'importance de ce dernier.

LE CONSEIL SUPÉRIEUR DU TRAVAIL

Il faut noter qu'avant l'apparition de la notion des syndicats les plus représentatifs une première exception au principe de l'égalité absolue entre syndicats avait été introduite en droit français en ce qui concerne la représentation des syndicats ouvriers au Conseil supérieur du travail.

Le rôle de ce Conseil est de renseigner le Gouvernement sur les conditions de travail, la situation des salariés, les rapports entre patrons et ouvriers et de donner son avis sur les mesures législatives et administratives concernant ces questions, et sur les causes et circonstances des grèves et des lock-out.

Il fut institué par le décret du 22 janvier 1891 (D.P. 91-4-69), mais sans participation des organismes professionnels.

Le décret du 1^{er} septembre 1899 (D. P. 1900-4-24) le réorganisa. Il comprenait alors 60 membres, dont 22 délégués patronaux élus 15 par les Chambres de Commerce et les Chambres consultatives des Arts et Manufactures et 7 par les membres patrons des Conseils de prud'hommes, et 22 délégués ouvriers élus 15 par les syndicats ouvriers et 7 par les membres ouvriers des Conseils de prud'hommes.

Aux termes de l'art. 11, chaque syndicat ouvrier disposait d'un nombre de voix proportionnel au nombre de ses membres, à raison d'une voix par 25 membres ou fraction de 25. Mais on ne comptait pas les adhérents qui étaient en retard de plus de 6 mois dans le paiement de leur cotisation. Les syndicats devaient indiquer le nombre de leurs membres à la préfecture dans le courant du mois de décembre précédant l'élection ; si ce renseignement n'était pas donné, le syndicat, quelle que fut son importance, n'avait droit qu'à une voix.

De nouvelles modifications furent apportées par le décret du 31 janvier 1921 (*Bull. législatif Dalloz* 1921, p. 37).

Le nombre des membres fut porté à 78 dont 33 élus par les patrons (1 par la Chambre de Commerce de Paris, 22 par les autres Chambres de Commerce et les Chambres consultatives, 2 par le Conseil supérieur de l'Agriculture et 8 par les Conseillers prud'hommes), et 33 par les ouvriers (1 par le Comité fédéral des bourses de travail, 24 par les syndicats et 8 par les Conseillers prud'hommes).

L'art. 11 admettait comme électeurs les syndicats ouvriers régulièrement constitués au 1^{er} janvier de l'année où ont lieu les élections et comptant au moins 25 membres (ceux qui en avaient moins pouvaient faire ajouter le chiffre de leurs adhérents à celui d'un autre syndicat ou d'une union de syndicats). On ne tenait pas compte des membres n'ayant pas payé de cotisation dans les 6 mois précédant le 1^{er} janvier de l'année de l'élection. Le nombre des adhérents était vérifié par le préfet ; si les renseignements fournis n'étaient pas suffisants, le syndicat n'avait droit qu'à une voix (1).

Si les syndicats patronaux ne jouaient aucun rôle, par contre les syndicats ouvriers élisaient la majeure partie des représentants ouvriers. Ces syndicats n'auraient dû avoir chacun qu'une voix si le principe d'égalité de la loi de 1884 avait été appliqué ; mais, étant donné leur importance numérique très dissemblable, les décrets de 1899 et 1921 leur donnèrent des droits électoraux proportionnels au nombre de leurs adhérents.

Les décrets des 26 septembre 1939 (*J. O.* du 27) et 29 novembre 1941 (*J. O.* du 13 décembre, p. 5.376) ont suspendu pour la durée des hostilités le Conseil supérieur du travail et le Conseil national de la main-d'œuvre et les ont remplacés par un Comité d'étude des questions sociales nommé par le ministre.

(1) Voir notamment Conseil d'Etat, 18 mai 1938 (Fédération nationale des syndicats d'employés, *Bull. Min. Trav.*, 1928, p. 210). La Fédération, malgré ses 96.945 membres qui lui donnaient droit à 3.877 suffrages n'eut qu'une voix, car sa réponse n'était pas parvenue à la préfecture.

CHAPITRE PREMIER

ACCORDS RELATIFS AU REPOS HEBDOMADAIRE

(Article 43 a)

SECTION I.

Les textes. Position du problème

La première apparition en droit français des syndicats les plus représentatifs ne résulte pas des termes exprès de la loi, mais des nécessités de la pratique, lors de l'application de l'article 43 a, ajouté par la loi du 29 décembre 1923 au livre II du Code du travail, et ainsi libellé : « Lorsqu'un accord sera intervenu entre les syndicats patronaux et ouvriers d'une profession et d'une région déterminées sur les conditions dans lesquelles le repos hebdomadaire sera donné au personnel... le préfet du département pourra, par arrêté, sur la demande des syndicats intéressés, ordonner la fermeture au public des établissements de la profession et de la région pendant toute la durée de ce repos ».

Jusqu'alors les patrons n'étaient pas astreints au repos hebdomadaire et, avec l'aide de leur famille et même d'extras, pouvaient garder ouverts leurs établissements, ce qui empêchait la généralisation d'une réforme sociale très utile. Comme l'expliquait l'exposé des motifs du projet de loi : Les ententes entre patrons et ouvriers à propos des modalités du repos hebdomadaire « sont très difficiles à établir. Il suffit de l'opposition d'une minorité, si faible soit-elle, pour mettre en échec la volonté de

l'immense majorité des intéressés... La modification proposée permettrait d'obvier à ces difficultés et d'éviter ces conflits » et le Rapport au Sénat ajoutait : « La fermeture obligatoire... est toujours subordonnée à la décision de la majorité des intéressés ».

L'unanimité des intéressés n'était donc plus nécessaire ; mais, s'il existait plusieurs syndicats patronaux ou ouvriers dans les mêmes profession et région, fallait-il admettre également que l'unanimité des syndicats n'était pas nécessaire ? Et, dans l'affirmative, quels seraient les syndicats capables de stipuler pour toute la profession ?

Une circulaire ministérielle du 5 février 1924 (*Bull. Min. Tr.*, 1924, p. 22 *) prescrivit que la demande devait exprimer le désir de la grande majorité des intéressés, et non de l'unanimité des syndicats : « L'accord intervenu entre syndicats d'employeurs et d'employés constituera une présomption, mais... il est des syndicats qui ne groupent qu'une minorité, parfois infime, des membres de la profession : on ne saurait dire qu'ils sont qualifiés pour représenter celle-ci. Non qu'il soit nécessaire qu'il y ait unanimité... Mais il faut que la majorité soit imposante... c'est une question d'espèce ».

Cette solution donnée par l'administration était logique. Si l'unanimité des syndicats eut été requise, aucun accord n'eut pû aboutir, car les opposants auraient toujours eu la ressource de créer un syndicat. Cela s'est produit, notamment dans l'affaire du Syndicat des commerçants du marché aux puces de Bagnolet : l'accord intersyndical avait été signé le 6 février 1924 et l'arrêté préfectoral pris le 26 mai 1924 ; les statuts du syndicat opposant furent seulement déposés le 26 juillet 1924, mais il fut débouté par un arrêt du Conseil d'Etat du 17 juillet 1925 (*Recueil Lebon*, 1925, p. 696).

SECTION II.

La jurisprudence

1 L'AFFAIRE DES PHARMACIENS DE LA SEINE

Exposé

Les pharmaciens du département de la Seine (1.800 environ en 1924) étaient, à l'exception de quelques indépendants, divisés entre 5 syndicats : Chambre syndicale des pharmaciens de la Seine (1.200 membres environ), Syndicat de la pharmacie parisienne (400), Syndicat des pharmacies commerciales de France (100), Syndicat général des pharmaciens de France et Syndicat des sociétés d'arrondissement.

Le Syndicat des préparateurs en pharmacie ayant demandé la fermeture dominicale, les délégués des 5 syndicats patronaux, réunis en comité intersyndical le 28 mars 1924, décidèrent un referendum. Sur 1.606 pharmaciens consultés, 1.083 répondirent : 899 étaient favorables à la fermeture du dimanche et 190 défavorables.

Lors d'une seconde réunion du Comité intersyndical, trois syndicats, dont la Chambre syndicale, qui groupait les deux tiers des pharmaciens, décidèrent de passer un accord avec le syndicat des préparateurs, ce qui fut fait le 6 août 1924. Les deux autres syndicats avaient quitté le comité.

Le préfet de la Seine, à la demande des syndicats signataires, prit un arrêté le 5 septembre 1924 ordonnant la fermeture dominicale de toutes les pharmacies à l'exception de celles désignées par roulement pour être de garde. Une telle réglementation n'était pas encore entrée dans les mœurs. Les deux syndicats patronaux de la pharmacie parisienne et des Grandes pharmacies de France et des Colonies et 251 pharmaciens demandèrent au Conseil d'Etat l'annulation de cet arrêté. Plusieurs pharmaciens, passant à l'action, ouvrirent néanmoins le

dimanche : des contraventions furent dressées contre eux et les syndicats signataires se portèrent partie civile.

*Jugement du tribunal correctionnel de la Seine
(11^e Chambre) du 26 février 1925*

(Dalloz hebdomadaire, 1925, p. 212)

Un des contrevenants condamné par un jugement du tribunal de simple police de Paris du 7 novembre 1924 fit appel devant le tribunal correctionnel qui l'acquitta et condamna les syndicats signataires à tous les dépens, avec les attendus suivants :

« L'article 43 a... exige...l'accord des syndicats patronaux et des syndicats ouvriers d'une même profession, ce qui implique la nécessité d'une convention faite par tous les syndicats patronaux avec tous les syndicats ouvriers ; si à la vérité le législateur paraît s'être préoccupé de faire triompher le principe du système majoritaire au sein de chaque syndicat, il n'apparaît pas qu'il ait voulu adopter la même règle par rapport aux organisations syndicales ; qu'il lui eût été facile en ce cas d'employer les expressions : accord intervenu entre la majorité des syndicats patronaux et la majorité des syndicats ouvriers, mais qu'il s'est exprimé tout autrement...

La thèse soutenue par les parties civiles aboutirait à créer au profit d'un seul syndicat (celui groupant la majorité des professionnels) une prérogative particulière au détriment des autres, contrairement aux principes de liberté et d'égalité dont s'inspire la loi fondamentale du 21 mars 1884 ; si le législateur avait entendu porter atteinte à ces principes essentiels, il n'aurait pas manqué de s'en expliquer expressément ».

Ces attendus résument fort bien les objections faites contre l'apparition des syndicats les plus représentatifs : le texte de la loi ne les prévoit pas expressément et leur existence est contraire aux principes essentiels de la loi de 1884.

*Arrêt du Conseil d'Etat du 27 mars 1925**(D. P., 1925-3-73 — D. H., 1925, p. 311)*

La thèse du tribunal correctionnel fut défendue devant le Conseil d'Etat par M. Berget, commissaire du gouvernement : « Il n'y a nécessairement accord que quand il y a unanimité » (1). Il reconnaissait néanmoins que l'exigence de l'unanimité des syndicats réduirait le nombre des applications de la loi qui n'aurait d'effet utile que dans les villes peu importantes et pour les professions où il n'y a qu'un syndicat patronal et un syndicat ouvrier. Il estimait qu'ainsi « le but poursuivi par les auteurs de la loi serait atteint ».

Le Conseil d'Etat constata que la loi ne précisait pas dans quelles conditions l'accord intersyndical devait intervenir quand il existait plusieurs syndicats, et, s'appuyant sur les travaux préparatoires, il estima que le législateur avait entendu écarter la nécessité de l'adhésion unanime de tous les syndicats. « Au surplus, aucune disposition législative n'ayant, pour la constitution d'un syndicat, imposé un nombre minimum d'adhérents, la nécessité d'un avis unanime de tous les syndicats patronaux ou ouvriers, pour que puisse être suivie la procédure prévue par la loi du 29 décembre 1923, rendrait cette dernière loi pratiquement inapplicable ».

Mais quels seront les syndicats dont l'avis l'emportera ? S'inspirant de la circulaire du 5 février 1924, le Conseil déclara que les syndicats signataires de l'accord devaient « représenter, en fait, dans chaque catégorie, la volonté du plus grand nombre des intéressés ». Comme dans l'espèce, la Chambre syndicale et le syndicat des préparateurs représentaient « l'opinion explicitement formulée du plus grand nombre des intéressés », leur accord avait valablement été homologué par l'arrêté préfectoral.

(1) Voir aussi le commentaire de l'arrêt par M. Pic (*D. P.*, 1925-1-220).

2 PRINCIPES ADOPTÉS PAR LA JURISPRUDENCE

La formule employée par l'arrêt du 27 mars 1925 pour la détermination des syndicats les plus représentatifs de la profession a été reprise par toutes les décisions suivantes, parmi lesquelles l'on peut citer les arrêts du Conseil d'Etat du 12 juin 1925 (Dony et Lemonnier, *D. P.*, 25-3-76 - Rec. 25-573), 15 janvier 1926 (Marchands forains de Limoges - *D. P.*, 26-3-33), 29 décembre 1926 (Rey - *D. H.*, 27, p. 119), 13 décembre 1929 (Sté Félix Potin - *D. P.*, 30-3-54 - Rec. 29-118), 18 novembre 1932 (Ferret - *D. P.*, 33-3-47), 12 novembre 1938 (Milhac - Rec. 38-841), 23 novembre 1938 (Syndicat des patrons charcutiers - Rec., 38-875), 26 avril 1939 (Gantelet - Rec., 39-272) et 5 mai 1939 (Sté nouvelle des Magasins méditerranéens - Rec., 39-291) et un arrêt de la Cour de Cassation (Chambre criminelle) du 18 décembre 1936 (Syndicat des marchands tailleurs de Boulogne-sur-Mer - *D. H.*, 37, p. 137).

Il existe donc des syndicats plus représentatifs. Mais pour les déterminer, on ne se base pas tant sur le nombre de leurs adhérents que sur le fait qu'ils représentent la volonté du plus grand nombre des intéressés. Aussi, lorsque l'accord intersyndical n'indique pas d'une façon certaine qu'il exprime l'opinion de la majorité des membres de la profession « la consultation des intéressés, syndiqués ou non, devient obligatoire pour dégager cette opinion » (Conseil d'Etat, 15 janvier 1926 et 23 novembre 1938 sus-énoncés).

SECTION III.

Conclusions

Des considérations pratiques ont, en l'absence de texte explicite, amené la jurisprudence à reconnaître certains syndicats comme les plus représentatifs de la profession. Leur rôle est limité à la confection d'accords relatifs aux

modalités d'application du repos hebdomadaire et susceptibles d'être rendus obligatoires par arrêté préfectoral.

Pour reconnaître à un syndicat la qualité de plus représentatif, un seul critérium existe : la solution qu'il préconise doit être celle de la majorité des membres de la profession, syndiqués ou non.

CHAPITRE II

NOMINATION DES MEMBRES DU CONSEIL NATIONAL ECONOMIQUE

SECTION I.

Le décret du 16 janvier 1925

(*J. O.* du 17, p. 698)

L'on peut trouver un ancêtre authentique du Conseil National Economique dans la Commission consultative du Travail, créée par un décret du Gouvernement provisoire du 28 février 1848 et disparue dès le mois de mai suivant. Cette commission, composée par moitié de délégués patronaux et ouvriers de chaque profession, devait proposer au Gouvernement les mesures économiques à prendre. Plusieurs décrets furent pris à la suite de ses travaux.

Le Conseil national économique ne fut pas créé par une loi, mais seulement par un décret, celui du 16 janvier 1925, et il fut présenté en ces termes par M. Herriot, président du Conseil, dans son rapport préliminaire : « L'organisation projetée a un caractère d'expérience... composée de représentants désignés librement par les organismes professionnels ou sociaux les plus représentatifs, elle cherchera des solutions générales ».

Le décret fut complété par un arrêté du 9 avril 1925 (*J. O.* du 11). L'article premier du décret, en spécifiant que les attributions du Conseil étaient exclusivement d'ordre consultatif, lui donnait pour rôle : « Etudier les

problèmes intéressant la vie économique du pays, en rechercher les solutions et proposer l'adoption de ces solutions au pouvoir public ». Et ce rôle, il l'a fort bien rempli par ses enquêtes sur l'outillage national et sur la situation des principales branches de l'industrie et de l'agriculture et par ses réponses aux demandes d'avis du Gouvernement.

Le Conseil était composé de 47 membres représentant « les différentes forces économiques et sociales de la nation » et ainsi répartis :

Population et consommation	9
Travail intellectuel et enseignement	3
Travail de direction (industrie, agriculture, commerce, transports, coopératives, services publics)	11
Travail salarié	14
fonctionnaires.	2
techniciens	2
main-d'œuvre	10
(industrie, commerce, agriculture, transports)	
Artisanat	2
Capital (industriel et commercial, immobilier, banques, assurances et caisses d'épargne)	8
<i>Total</i>	47

Mais en pratique il comprenait 141 membres, chaque titulaire étant assisté de deux suppléants, nommés par le même organisme que lui et dont les droits étaient les mêmes, sauf qu'un suppléant ne pouvait voter qu'à la place du titulaire. Le décret du 19 janvier 1936 (*J. O.* du 21) les assimila complètement.

Tous les membres, aux termes de l'article 4 du décret, étaient délégués dans chaque catégorie « par la ou les organisations les plus représentatives ». Cette expression était empruntée à l'article 389 du Traité de Versailles, mais sa rédaction était moins ambiguë puisqu'elle prévoyait expressément la pluralité possible d'organisations. Cette formule claire disparut des autres textes que nous

verrons, du moins jusqu'à certains décrets-lois de la fin de 1939. Le désir d'avantager certaines grandes Conférences n'y fut pas étranger.

Remarquons aussi que le décret du 16 janvier 1925 n'imposait pas la forme syndicale. C'était très explicable, puisque la plupart des intérêts à représenter ne se groupait en pratique que sous forme d'associations ; et que la loi interdisait aux fonctionnaires, qui avaient droit à deux délégués, de former des syndicats.

DÉSIGNATION DES ORGANISATIONS LES PLUS REPRÉSENTATIVES

Si les membres du Conseil national économique étaient nommés librement par les organisations les plus représentatives, le choix de ces dernières et l'indication du nombre de leurs représentants appartenaient au Gouvernement sur la proposition du Ministre du Travail et après avis des ministres intéressés. L'arrêté devait être publié au *Journal Officiel*.

Si une organisation refusait son concours, le président du Conseil la remplaçait par un autre organisme de la catégorie. Ces désignations pouvaient être attaquées de la façon suivante : 1° protestation déposée au secrétariat général du C.N.E. dans les 15 jours de la publication au *Journal Officiel* ; 2° transmission dans les 15 jours de la protestation au président du Conseil ; 3° observations présentées par ce dernier au C.N.E. ; 4° décision du C.N.E. dans les 8 jours ; 5° notification de cette décision au président du Conseil, qui désigne, s'il y a lieu, une autre organisation. La décision appartenait donc au C.N.E. En pratique, le secrétariat général tentait d'arranger l'affaire à l'amiable (1).

Aucune indication n'était donnée pour apprécier le caractère de « plus représentative ». En cas de conflit entre groupements similaires (par exemple, entre syn-

(1) Voir notamment Comptes-rendus analytiques des séances de la Commission permanente du C.N.E., séance du 20 octobre 1926, p. 2.

dicats professionnels ouvriers), le nombre d'adhérents était le principal critérium, pour ne pas dire l'unique, ce que semble confirmer l'article 1^{er} de l'arrêté du 9 avril 1925 permettant à deux ou plusieurs organisations de se grouper pour avoir un ou plusieurs représentants. Si chacune de ces organisations, prises séparément, n'avait pas le caractère de « plus représentative », leur groupement ne changeait aucune autre de leurs caractéristiques (ancienneté, activité, indépendance, etc...) que celle de leur importance numérique (2).

Les organisations furent désignées par un arrêté du 9 avril 1925 (*J. O.* du 11), modifié par les arrêtés du 24 août 1926, 16 décembre 1931 (*J. O.* du 22), 21 février 1934 (*J. O.* du 11 mars), 26 juillet 1935 (*J. O.* du 3 août) et 25 février 1936. L'arrêté du 26 juillet 1935 attribua des délégués suppléants à d'autres associations que celle désignant le délégué titulaire. Ainsi, dans la branche Commerce du Travail de direction, le Comité national des conseillers du commerce extérieur, s'il garda son délégué titulaire, perdit ses deux délégués suppléants au profit l'un de l'Association nationale d'expansion économique, et l'autre du Comité d'action économique et douanière ; et chez les artisans, un délégué suppléant fut enlevé au Comité d'entente et d'action artisanales pour être donné à l'Union des artisans français.

Avant la loi du 19 mars 1936, les Confédérations syndicales patronales et ouvrières considérées comme les plus représentatives possédaient sur un total de 141 délégués :

La C.G.P.F. : 15 (les 9 délégués de la branche Industrie du Travail de direction, auxquels s'en ajoutaient 6 autres au titre du Capital industriel et commercial) ;

La C.G.T. : 27 au titre de la main-d'œuvre (la totalité des délégués des branches Industrie, Agriculture et Transports et la moitié de ceux du Commerce) ;

(2) L'arrêté du 24 août 1926 donne un exemple de groupement d'organisations.

Et la C.F.T.C. : 3 délégués (l'autre moitié de la branche Commerce de la main-d'œuvre).

La C.G.T.U. n'avait aucun représentant.

SECTION II.

Les projets de loi

Le décret du 16 janvier 1925 avait été présenté comme un texte d'attente et d'expérience, et la loi du 29 avril 1926 avait décidé l'institution d'un C.N.E., mais l'organisation créée par le décret dura pourtant jusqu'à la loi du 19 mars 1936. Aussi entre ces deux dates, de nombreux projets de loi furent-ils déposés.

En général, ils reprenaient le système de désignation des membres par les associations les plus représentatives, et M. Poincaré, alors président du Conseil, dans l'exposé des motifs du projet qu'il déposa le 15 novembre 1927 (3), en donne les raisons :

Il y a deux systèmes très simples pour désigner les membres du C.N.E. D'abord, le Gouvernement pourrait les choisir lui-même. Mais le C.N.E. apparaîtrait comme un simple organe administratif et ses avis auraient moins de valeur.

On pourrait aussi les faire élire par tous les professionnels (4). Mais ce serait empiéter sur le domaine du Parlement qui doit rester seul à représenter le suffrage universel, et ce serait même porter atteinte à la forme républicaine du Gouvernement. Voici ce qu'en disait M. Poincaré : « Un Conseil ainsi élu comporterait un bien plus grand nombre d'électeurs économiques qu'il n'y a d'électeurs politiques, puisque les femmes et les jeunes gens y participeraient nécessairement. Ne pourrait-on l'accuser de puiser dans l'extension même de cette base

(3) *J. O.*, 1927, Doc. parl. Chambre n° 5.057, notamment p. 14-15.

(4) Solution adoptée par le projet Gruet. *J. O.*, 1933, Doc. parl. Chambre n° 1826.

électorale une excessive autorité ? Il faut éviter à tout prix de donner à l'institution nouvelle les apparences d'Etats généraux économiques et de tomber dans la conception chère à certains théoriciens, qui ne se recommandent pas toujours par leur amour immodéré pour les institutions républicaines ». De plus la majeure partie des professionnels, n'ayant jamais participé à une activité syndicale, serait peu apte à choisir « une représentation qui, tout en soutenant les intérêts propres à chaque groupe, doit se soucier avant tout de l'intérêt général ».

M. Ramadier, député, dans son rapport fait au nom de la Commission de la réforme de l'Etat (5), apporte d'autres arguments contre l'élection par le suffrage universel professionnalisé. Ce système met de côté les associations professionnelles : on perd ainsi une occasion de les intégrer dans l'organisme social, dont elles risquent de devenir les parasites.

Et l'élection dégage seulement la volonté de la majorité. « Ce n'est pas suffisant. Cette loi est brutale : elle ne révèle pas les variétés. Cependant, dans le cadre d'une profession, on observe des différences considérables suivant les régions, les spécialités, la grandeur des entreprises. La représentation sera infidèle si on ne peut nuancer l'image ».

Ces deux solutions écartées, il vaut mieux s'en tenir au système de la désignation par les organisations les plus représentatives qui est consacré par l'expérience. C'est aussi ce qu'indiquaient les projets Sellier (6) et Paul Boncour, alors président du Conseil (7).

D'autres propositions de loi préconisèrent un système intermédiaire. Les membres du C.N.E. étaient élus, mais seuls les groupements professionnels étaient électeurs, à

(5) *J. O.*, 1934, Doc. parl. Chambre n° 3.813, p. 26.

(6) Qui établissait le C.N.E. comme un quatrième pouvoir dans l'Etat. *J. O.*, 1934, Doc. parl. Chambre n° 3.344.

(7) *J. O.*, 1933, Doc. parl. Chambre n° 1.313.

condition de compter un nombre minimum d'adhérents (8).

SECTION III.

La loi du 19 mars 1936

(*J. O.* du 21, p. 3.186, Rect. *J. O.* du 27)

La loi du 19 mars 1936, complétée par un règlement d'administration publique du 23 juillet 1936 (*J. O.* du 24, p. 7.747), a apporté de nombreuses modifications au C.N.E., que nous allons étudier suivant le plan adopté dans la section I.

Les attributions du Conseil ont été développées par l'article 1^{er} de la loi, qui l'a chargé :

1° d'étudier les problèmes intéressant l'économie nationale et de proposer les mesures de contrôle et d'organisation de la production et des échanges, ce que prévoyait déjà le décret de 1925.

2° d'émettre, d'office ou à la demande des pouvoirs publics, des avis sur les projets et propositions de loi, et d'en suivre l'application, ce qu'il faisait déjà en pratique ;

3° d'arbitrer les conflits économiques à la demande des parties ; ce qui est une innovation, dont les intérêts ont peu usé ;

Le C.N.E. se composait :

1° De vingt sections professionnelles chargées d'étudier les questions intéressant la ou les professions qu'elles représentaient et composées par moitié de représentants des employeurs et de représentants des employés intellectuels et manuels. Leur nombre total ne pouvait dépasser deux cents.

2° Et d'une Assemblée générale formée de :

1) 60 délégués des sections professionnelles, dont 20

(8) Propositions Dommange, qui admettait aussi les délégués des Chambres de Commerce (*J. O.*, 1935, Doc. parl. Chambre n° 4.659) et Meck (*J. O.*, 1935, Doc. parl. Chambre n° 5.781).

des sections agricoles, 20 des employeurs des autres sections et 20 des employés des autres sections ;

2) 12 représentants des organisations nationales économiques, dont 4 des organisations agricoles, 4 des employeurs et 4 des employés ;

3) 60 délégués régionaux, dont 20 délégués des chambres de commerce, 20 des chambres d'agriculture et 20 des salariés, ces derniers élus par les associations de travailleurs existant dans chaque région économique. La loi ne parlait pas d'associations les plus représentatives et le texte employé impliquait un système électoral, analogue à celui usité pour le Conseil supérieur du Travail.

Cela n'empêcha pas un arrêté du 25 juillet 1936 (*J. O.* du 26) d'indiquer, à titre transitoire, l'Union départementale des syndicats cégétistes, comme seule électrice dans chaque département, « en tant qu'association la plus représentative ».

4) 4 travailleurs intellectuels délégués par la Confédération des travailleurs individuels ;

5) 4 délégués élus par les Chambres de métiers ;

6) 12 délégués des territoires d'outre-mer désignés 4 par le Ministre des Affaires étrangères et 12 par le Ministre des Colonies ;

7) 12 délégués des associations de consommateurs et d'usagers ;

8) 4 délégués d'associations diverses (propriétaires d'immeubles, porteurs de valeurs mobilières, associations ouvrières de production, et coopératives agricoles) ;

9) Enfin, 5 personnalités économiques choisies par les autres délégués.

Les seules conditions requises des membres du C.N.E. étaient d'être français et majeurs et de jouir de leurs droits civils et politiques. Les femmes étaient admises.

Les membres des sections professionnelles et les délégués des catégories 2°, 7° et 8° de l'Assemblée générale étaient désignés par les associations que nous allons décrire.

DÉSIGNATION DES ASSOCIATIONS

Il devait être procédé dans les trois mois de la promulgation de la loi, et ensuite tous les trois ans, au recensement des associations professionnelles susceptibles de désigner ceux des membres sus-indiqués et à leur répartition entre les sections.

Puis le Gouvernement, comme sous le régime du décret de 1925, déterminait par décret les associations chargées de la désignation et répartissait entre elles les sièges à pourvoir « en tenant compte de tous les éléments de nature à fixer leur importance respective ». Si l'expression « les organisations les plus représentatives » n'est pas expressément employée, elle résume l'esprit de la loi. En effet le petit nombre des délégués pour une profession déterminée empêche l'application d'une répartition proportionnelle, et seuls les organismes les plus importants peuvent être désignés. C'est ce que dit au Sénat le rapporteur, M. Maulion : « Ce décret (d'application), comme cela se pratique à l'heure actuelle, déterminera en même temps quelles sont les organisations les plus représentatives de l'économie nationale qui auront le droit de nommer des délégués aux sections professionnelles » (9).

Les décrets de désignation pouvaient être attaqués devant le Conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir. Un recours exceptionnel, prévu par l'article 5 de la loi, était, en outre, ouvert à toute organisation intéressée : dans le mois suivant l'expiration du délai d'un an après la promulgation de la loi, elle pouvait présenter devant la section du contentieux du Conseil d'Etat une requête demandant sa propre inscription ou la radiation d'autres associations, ou une répartition différente des sièges. Le Conseil d'Etat devait statuer dans les deux mois.

Comme nous l'avons vu, la loi ne déterminait pas les

(9) J. O., Deb. parl. Sénat, séance du 6 mars 1936, p. 217.

éléments à prendre en considération pour la désignation des organisations.

Le recensement prévu fut ordonné par le décret du 15 avril 1936 (*J. O.* du 16). Les divers groupements devaient faire connaître : 1° leur titre et leur objet ; 2° la ou les professions dont ils représentaient les intérêts ; 3° leur siège social ; 4° les dates auxquelles ils avaient accompli les formalités légales, lorsqu'elles étaient nécessaires pour leur constitution ; 5° le nombre de leurs membres.

Le Gouvernement n'était renseigné, par ce recensement, que sur un très petit nombre d'éléments susceptibles de guider son choix ; l'importance numérique en premier lieu ; puis, mais seulement pour certains groupements tels que les syndicats, l'ancienneté et la légalité.

Les groupements chargés de désigner les membres des sections professionnelles du C.N.E. furent indiqués par le décret du 24 juillet 1936 (*J. O.* du 25, p. 7.814), modifié par les décrets du 14 août 1936 (*J. O.* du 18, p. 8.875), du 8 janvier 1938 (*J. O.* du 13, p. 587), et du 3 juillet 1938 (*J. O.* du 8, p. 8.029).

Les fédérations ouvrières dépendant de la C.G.T. eurent des sièges dans toutes les catégories, mais à côté d'elles la Fédération française des syndicats professionnels du textile eut 1 délégué dans la 11^e section (Textiles) contre 3 à la C.G.T., et la Fédération française des syndicats chrétiens d'employés eut 6 délégués contre 16 à la C.G.T. dans les 16^e, 17^e et 18^e sections (Alimentation, Commerces autres que l'alimentation, et Crédit). La C.G.T.U. n'eut aucun représentant.

Un autre décret du 24 juillet 1936 (*J. O.* du 25, p. 7.816) établit ainsi la liste des organisations nationales économiques :

- pour les employeurs : la Banque de France eut droit à 1 délégué, la C.G.P.F. à 2, et la Confédération Générale de l'Artisanat français à 1 ;
- pour les employés : la C.G.T. eut les 4 délégués ;
- et pour l'agriculture : la Confédération nationale des associations agricoles eut 2 délégués, et le Comité d'entente et d'action agricoles les 2 autres.

DÉCRET DU 14 JUIN 1938

(J. O. du 15, p. 6.757)

Ce décret porta le nombre des sections professionnelles à 25, dont une pour l'artisanat, et le nombre total de leurs membres à 260. Et la septième catégorie de l'Assemblée générale eut 2 délégués de plus pour permettre l'adjonction des associations de classes moyennes et d'anciens Combattants. A la suite de ces mesures, le Conseil National Economique comptait 375 membres sur lesquels 290 nommés par les associations désignées suivant la procédure que nous avons vue, 68 élus ou nommés par des organismes indiqués par la loi, (parmi lesquels 20 délégués régionaux de travailleurs qui devraient faire partie de la catégorie précédente), 12 nommés par des ministères, et 5 cooptés.

Cette réforme amena la refonte de la liste des groupements chargés de désigner les membres des sections professionnelles, qui fut réalisée par le décret du 12 novembre 1938 (J. O. du 16, p. 13.009) lui-même modifié par les décrets des 22 décembre 1938 (J. O. du 25), 5 février 1939 (J. O. du 7) et 3 juillet 1939 (J. O. du 7, p. 8.601). La C.G.T. représentait les employés dans toutes les catégories, mais il en était aussi attribué à la C.F.T.C. dans les 7^e (Industries de l'alimentation — 1 délégué contre 4 à la C.G.T.), 18^e (Commerces de l'alimentation — 3 contre 6), 19^e (Commerce — 1 délégué contre 3), 20^e (Commerce d'exportation — 2 contre 5), 21^e (Crédit — 2 contre 6) et 22^e sections (Assurances — 1 contre 1), et à la Fédération française des syndicats professionnels du textile dans la 13^e section (Textiles — 2 délégués contre 4 à la C.G.T.).

Enfin les dix délégués de la 25^e section (Artisanat) étaient répartis entre la Confédération générale de l'Artisanat français qui avait 7 délégués, l'Union des artisans français 1, la Confédération de l'artisanat familial 1, et la C.G.T. 1.

On voit que si l'on n'admettait que les associations les plus représentatives, il n'existait pas de monopole de représentation par l'organisation la plus nombreuse.

DÉCRET DU 1^{er} JUILLET 1939

(*J. O.* du 13, p. 8.918).

L'article premier de ce décret a modifié la procédure de désignation des organisations chargées de désigner la plus grande partie des membres du Conseil National Economique. Il n'y a plus de recensement, mais « dans les trois mois qui précèdent l'expiration du mandat de trois ans confié aux membres du C.N.E., les associations professionnelles sont admises à demander ou leur représentation ou l'augmentation du nombre des sièges qui leur ont été attribués au C.N.E., à charge de produire toutes les justifications utiles pour établir leur caractère représentatif ».

Le Gouvernement examinait les candidatures en comparant les titres produits et procédait par décret à la désignation des organisations et à la répartition des sièges entre elles.

Des recours pour excès de pouvoir pouvaient être présentés devant le Conseil d'Etat qui devait statuer dans les deux mois.

Ce système ne fut jamais appliqué.

Et l'article 2 du décret ajournait jusqu'au 31 juillet 1940 toute modification dans la liste des associations. En effet, disait le rapport, « les recherches effectuées sur l'importance et l'influence respectives des divers groupements professionnels ne manqueraient pas de soulever des contestations et de susciter des polémiques susceptibles de nuire à l'apaisement des esprits ainsi qu'à l'union des efforts que requièrent les circonstances présentes ». C'était fort bien parler !

SECTION IV.

Suppression du Conseil National Economique

DÉCRET DU 16 OCTOBRE 1939

(J. O. du 2 novembre, p. 12.819)

Le Conseil National Economique fut, par décret du 16 octobre 1939, suspendu pour la durée des hostilités et remplacé, pendant ce temps, par un Comité permanent économique de 21 membres ayant les mêmes attributions.

Outre les présidents de l'Assemblée des présidents des Chambres de Commerce et de l'Assemblée des présidents des Chambres d'Agriculture, ce Comité comprenait deux représentants des groupements professionnels agricoles, deux représentants des groupements professionnels industriels, un représentant des groupements professionnels commerciaux, un représentant de la banque, un représentant des transports, quatre représentants des groupements de travailleurs manuels et intellectuels, un représentant des coopératives de consommation, un représentant des associations d'anciens combattants, un représentant des associations des classes moyennes, un représentant de l'économie algérienne, un représentant de l'économie coloniale et trois personnalités désignées en raison de leur compétence économique. Ils étaient nommés par décret et choisis, autant que possible, parmi les membres du C.N.E. ou des Conseils alors en vigueur.

Ces membres, nommés par un arrêté du 30 octobre 1939 (J. O. du 2 novembre, p. 12.819), furent choisis en raison de leurs fonctions dans les organisations les plus représentatives. Les deux représentants des groupements professionnels industriels furent les présidents de la C.G.P.F. et du Comité des Houillères, celui des groupements professionnels commerciaux, le président de la Fédération des commerçants détaillants de France, et

ceux des groupements des travailleurs manuels et intellectuels, le Secrétaire général et le secrétaire général adjoint de la C.G.T., le Secrétaire général de la C.F.T.C. et le président de la Confédération des travailleurs intellectuels.

Enfin le Comité pouvait « s'adjoindre, à titre d'experts », les représentants des groupements professionnels directement intéressés aux questions qui lui étaient soumises.

DÉCRET-LOI DU 20 DÉCEMBRE 1940

(J. O. du 24 janvier 1941, p. 367).

Le décret du 20 décembre 1940 supprima le Conseil National Economique et le Comité Permanent Economique, en spécifiant que le Gouvernement statuerait directement dans tous les cas où la consultation du C.N.E. était obligatoire.

CHAPITRE III

ÉLABORATION DES CONVENTIONS COLLECTIVES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ÉTENDUES A TOUTE LA PROFESSION

SECTION I.

Historique des conventions collectives jusqu'à la loi du 24 juin 1936

La loi du 24 juin 1936 réglementant les rapports entre employeurs et employés par conventions collectives passées entre les organisations professionnelles les plus représentatives n'a fait que développer une institution, dont nous allons faire un historique très résumé pour faire ressortir les parties originales de cette loi.

A) PÉRIODE COUTUMIÈRE DE L'ANCIEN RÉGIME A LA LOI DU 25 MARS 1919

Les premières conventions collectives furent des accords de fixation de tarifs dont les plus anciens sont peut-être deux tarifs des prix à façon dans le tissage intervenus à Lyon en 1779 et 1789 (1). Le premier devait même s'appliquer nonobstant tous accords particuliers. C'est déjà l'article 31 Q du Livre I^{er} du Code du Travail. Le second ne contenait plus cette clause, mais fut homo-

(1) Rapport Groussier, *J. O. Doc. parl. Chambre*, 1912, n° 2.334.

logué par arrêté royal du 29 novembre 1789. Toutefois ces deux tarifs ne furent pas appliqués.

La loi révolutionnaire Le Chapelier, notamment l'article 2, interdisant aux « citoyens d'un même état ou profession » de « former des règlements sur leurs prétendus intérêts communs » et l'article 4 leur défendant de faire « entre eux des conventions tendant à refuser de concert ou à n'accorder qu'à un prix déterminé le secours de leur industrie ou de leurs travaux », et les dispositions de la loi du 22 Germinal an XI et du Code pénal de 1810 interdisant toutes coalitions ne supprimèrent pas complètement tous accords entre patrons et salariés, puisqu'on peut en citer même sous le Premier Empire, mais leur enlevèrent toute valeur légale. Les syndicats, interdits, ne participaient guère à leur élaboration, et leur exécution dépendait uniquement de la bonne foi des parties.

La Révolution de 1848 vit s'en conclure un grand nombre, d'une durée aussi éphémère que la reconnaissance des groupements professionnels par le Gouvernement provisoire. Si la détermination des salaires occupe toujours la place principale dans ces accords, il y apparaît des clauses sur les conditions du travail qui rapprochent ces conventions de celles d'aujourd'hui. Mais elles n'avaient toujours pas de valeur juridique.

Chacune des lois prises en réaction des principes individualistes de 1789, loi des 25-27 mai 1864 permettant les coalitions et les grèves, loi du 21 mars 1884 reconnaissant les syndicats professionnels, et surtout loi du 27 décembre 1892 organisant la conciliation et l'arbitrage, marque une étape dans le développement des conventions collectives qui, sans avoir encore de statut légal, sont, après quelques hésitations, reconnues par les Tribunaux (2).

Nous allons étudier rapidement les caractéristiques de la convention collective à la fin de cette période.

(2) Petit, *Les conventions collectives*, p. 15.

La convention collective reconnue par la Jurisprudence

1 *Définition.* — Elle peut être définie : Un contrat de droit privé relatif aux conditions du travail et passé entre employeurs et employés.

2 *Entre qui peut-elle être conclue ?* — Entre délégués de syndicats professionnels, dûment mandatés (Cassation, 7 juillet 1910 — *D.* 1911-1-201), entre un ou plusieurs individus tous signataires, et, seulement s'il s'agit de la procédure instaurée par la loi du 27 décembre 1892, entre délégués de collectivités non syndicales. En dehors des applications de cette loi, les délégués de simples associations n'ont pu contracter, même lorsqu'elles eurent reçu la reconnaissance légale (3).

La majorité des conventions furent conclues sans l'intervention d'aucun syndicat. De 1893 à 1916, M. Arnion, qui s'est livré à une étude approfondie de cette question, ne compte que 31,2 % d'accords avec intervention de syndicats soit des deux côtés, soit d'un seul (4).

3 *A qui s'applique-t-elle ?* — En vertu de la règle de la liberté des conventions, la jurisprudence en restreignait l'effet aux individus signataires et aux adhérents des syndicats signataires, y compris les minoritaires qui n'en avaient pas voulu (Cassation, 7 juillet 1910 — *D.* 1911-1-201), du moins tant qu'ils n'avaient pas démissionné.

4 Il n'était pas encore question d'*extension*.

5 *Comment pouvait-on s'en dégager ?* — Ceux qui avaient signé en leur nom étaient engagés suivant les termes du contrat, mais les adhérents des syndicats signataires pouvaient échapper facilement aux effets de la convention soit en démissionnant du syndicat, soit en passant un contrat individuel (Cassation, 13 décembre 1908,

(3) Arnion : *L'évolution des conventions collectives de travail*, p. 60.

(4) Arnion, p. 26.

7 avril 1910 et 2 août 1911 — D. 1909-1-76 — D. P. 1911-1-201 et 1912-1-76).

6 *Contenu.* — Les conventions contiennent les clauses les plus diverses sur les salaires, la réglementation du travail, les rapports entre le patron et le personnel, les sanctions à appliquer à la partie défailante ; mais il est encore illégal d'y insérer une clause compromissaire, clause par laquelle les parties conviennent de faire trancher par des arbitres les litiges qui pourront se produire, et qui était interdite par l'article 1006 du Code de procédure civile ; ce dernier exige en effet que le compromis d'arbitrage doit, sous peine de nullité, désigner l'objet du litige et les noms des arbitres.

Statistique

En 1893, il y eut 34 conventions collectives ; en 1900 : 76 ; en 1905 : 113 ; en 1910 : 252 ; en 1914 : 51 ; en 1915 : 1 et en 1916 : 4 (5).

Les lois du 17 août 1915 sur l'utilisation des mobilisés et mobilisables, art. 6 in fine (*J. O.* du 19, p. 5.795) et du 11 juin 1917 sur la semaine anglaise dans l'industrie du vêtement (*J. O.* du 12) en spécifiant que les règlements d'administration publique à prendre pour leur exécution devraient se référer aux accords existant entre syndicats patronaux et ouvriers provoquèrent une reprise des conventions : 135 en 1917 et 257 en 1918 (6).

Sans ces lois de guerre, il est probable que le nombre de conventions collectives, qui avait atteint son maximum en 1910, n'eut pas cessé de décroître. On peut l'attribuer, entre autres raisons, au fait qu'on pouvait trop facilement se soustraire à leur application.

(5) Statistique extraite de l'ouvrage de M. Arnion, p. 44. On trouvera dans ce livre des statistiques très intéressantes. Ainsi, contrairement à l'opinion générale, 77,8 % des conventions signées de 1910 à 1913 concernaient un ensemble d'établissements représentant toute une profession pour une région donnée (p. 50).

(6) *Bulletin du Ministère du Travail*, 1919, p. 166.

Et, d'une manière générale, elles n'ont pas empêché que la réglementation de la profession ait continué à être faite unilatéralement par le patron, plus fort économiquement que ses employés, sous forme de règlements d'atelier.

B) LA LOI DU 25 MARS 1919

La loi du 25 mars 1919 (*J. O.* du 28), modifiée par les lois du 25 juin 1919 (*J. O.* du 27), 24 juin 1936 (*J. O.* du 26) et 4 mars 1938 (*J. O.* du 5, p. 2.570) et qui a formé le Chapitre IV *bis* du titre II du Livre I^{er} du Code du Travail (articles 31, 31 *a* à 31 *b*, 31 *x* et 32) a donné un statut légal à la convention collective de travail, statut qui s'est beaucoup inspiré de ce qui existait en pratique.

Nous allons suivre le même plan que dans la division A qui précède.

1 *Définition.* — La convention collective de travail reste un contrat de droit privé, relatif aux conditions du travail et passée entre employeurs et employés, mais auquel la loi reconnaît certains effets réglementaires. Suivant l'article 31, « Elle détermine les engagements pris par chacune des parties envers l'autre partie et, notamment, certaines conditions auxquelles doivent satisfaire les contrats de travail individuels ou d'équipes que les personnes liées par la convention passent, soit entre elles, soit avec des tiers, pour le genre de travail qui fait l'objet de ladite convention ».

2 *Entre qui peut-elle être conclue ?* — L'article 31 dit textuellement : « Entre, d'une part, les représentants d'un syndicat professionnel ou de tout autre groupement d'employés et, d'autre part, les représentants d'un syndicat professionnel ou de tout autre groupement d'employeurs, ou plusieurs employeurs contractant à titre personnel ou même un seul employeur ».

Les représentants des groupements doivent être autorisés à traiter par les statuts ou par une délibération spé-

ciale (qui peut être faite sous forme de ratification) ou par des mandats individuels de tous les adhérents (article 31 b).

La convention doit être écrite et déposée à un secrétariat de Conseil de prud'hommes ou à un greffe de justice de paix (art. 31 c).

La loi, contrairement à celle du 24 juin 1936, n'exclut ni les professions libérales ni l'agriculture.

Les syndicats prirent dans l'élaboration des conventions collectives de 1919 une part plus importante qu'avant la loi. De 1920 à 1923, M. Arnion a déterminé une moyenne de 64 % d'interventions syndicales (7), au lieu de 31,2 % de 1893 à 1916.

3 *A qui s'applique-t-elle ?* — Aux termes de l'article 31 k, sont liés par la convention :

1° Les signataires et les individus qui leur ont donné mandat spécial pour traiter en leur nom.

2° Les membres des groupements parties à la convention, sauf démission dans les huit jours (ou dans les 3 jours si la convention a pour but de faire cesser une grève ou un lock-out).

3° Les membres des groupements qui y adhèrent ultérieurement, sauf démission dans les huit jours, étant fait observer qu'après la modification de l'article 31 j par la loi du 24 juin 1936, les syndicats professionnels sont les seuls groupements qui peuvent user de cette faculté.

4° Les nouveaux adhérents des groupements sus-énoncés.

5° Les employeurs qui adhèrent isolément (Catégorie supprimée par la loi du 24 juin 1936).

4 *Extension.* — Il y a deux facultés d'extension de la convention de 1919 ;

1° L'une obligatoire, sauf clause contraire contenue dans la convention : « les personnes liées par la convention collective de travail sont tenues d'observer les con-

(7) Arnion, p. 140.

ditions de travail convenues dans leurs rapports avec les tiers » (article 31 *a*). Mais les infractions sont seulement sanctionnées par des dommages-intérêts, et non par la nullité des accords répréhensibles.

2° L'autre, facultative, régie par l'article 31 *j*, et permettant des adhésions postérieures à la signature de l'accord, est passée par deux phases.

La loi de 1919 autorisait l'adhésion de tout organisme professionnel, de forme syndicale ou non, et de tout employeur isolé, mais la subordonnait à l'accord des parties signataires.

La loi du 24 juin 1936, en modifiant l'article 31 *j*, a limité la faculté d'adhésion aux seuls syndicats professionnels, mais a supprimé l'intervention des premiers signataires. Il suffit maintenant d'une notification au secrétariat ou au greffe où la convention a été déposée. Toutefois, si le syndicat qui veut adhérer appartenait à une autre branche d'activité que celle régie par la convention, il faudrait que son adhésion fût acceptée par les deux parties (Cour Supérieure d'arbitrage, 15 juin 1938. Chambre syndicale des tissus d'ameublement, tapisseries et tapis. *Droit ouvrier*, 1938, p. 292).

5 *Comment peut-on s'en dégager ?* — Conformément au droit commun, chaque partie est liée pour la durée prévue à la convention. Et à condition d'être d'accord, les contractants peuvent faire toutes les modifications qu'ils veulent.

Si la convention est considérée comme d'une durée indéterminée, chaque partie peut y renoncer moyennant préavis d'un mois, sauf clause contraire. « La renonciation d'un groupement entraîne de plein droit celle de tous les membres de ce groupement, nonobstant toute convention contraire » (article 31 *m*). Toutefois ces membres peuvent, en démissionnant du syndicat, rester personnellement parties à la convention.

Les membres d'un syndicat signataire ou adhérent ont encore la faculté d'échapper aux effets de la convention

en démissionnant ; mais ils n'ont plus qu'un délai de huit jours pour le faire à partir du dépôt de la convention ou de l'adhésion.

Enfin l'article 31 *q* interdit à un employé et à un employeur, soumis aux obligations d'une convention, d'y déroger par un accord particulier.

6 *Contenu*. — Aucune stipulation particulière n'est imposée.

La clause compromissoire est autorisée par l'article 31 *x* qui permet de remettre « à des arbitres, désignés ou à désigner dans des formes déterminées, le jugement de tout ou partie des litiges que peut faire naître l'exécution de la convention ».

Statistique

Le nombre de conventions conclues dans l'année et communiquées au Ministère du Travail ne cessa de diminuer, suivant les chiffres publiés par le *Bulletin du Ministère du Travail*, de 557 en 1919, à 345 en 1920, 126 en 1925, 72 en 1930 et 29 en 1935.

Les milieux ouvriers furent très divisés sur l'attitude à prendre vis-à-vis des conventions collectives. La Confédération Générale du Travail Unitaire, basée sur le principe de la lutte des classes, y fut toujours hostile, car elles pouvaient amener une collaboration entre employeurs et employés. La Confédération Générale du Travail, partie de la même position, y devint plutôt favorable à partir de son Congrès d'août 1927, y voyant un moyen pour le salariat de participer à des décisions jusqu'alors réservées au patronat. La Confédération Générale des Travailleurs Chrétiens, souhaitant une collaboration sur le pied d'une stricte égalité, en réclama l'extension.

Les milieux patronaux, d'abord favorables, y devinrent progressivement hostiles, les seules sanctions prévues étant purement civiles et ne pouvant atteindre efficacement que les employeurs. Cela n'empêcha pas cer-

tains groupes actifs, notamment les catholiques sociaux, d'en rester partisans.

Mais, outre le défaut de sanctions spéciales, le grand défaut de la loi de 1919 fut de ne pas assez étendre le caractère obligatoire des conventions collectives.

SECTION II.

La loi du 24 juin 1936

Les élections françaises des 26 avril - 3 mai 1936, suite de la crise mondiale commencée dès 1929 aux Etats-Unis, et du chômage et des diminutions de salaires entraînés par elle, provoquèrent à leur tour un vaste mouvement ouvrier, caractérisé par les occupations d'usines, et où il est difficile de démêler la part exacte de la propagande révolutionnaire et celle du besoin très légitime de réformes sociales réclamées depuis longtemps. Les métallurgistes de la région parisienne « réclament en masse le contrat collectif, formule magique qui condense tout l'espoir des ouvriers en des jours meilleurs » (8).

Dans la nuit du 7 au 8 juin 1936, à l'Hôtel Matignon et sous la présidence de M. Salengro, ministre de l'Intérieur, les représentants de la C.G.P.F. et de la C.G.T., considérées comme les deux organisations nationales représentatives des employeurs et des employés, signent l'accord, appelé depuis « Accord Matignon » et dont l'article premier est « La délégation patronale admet l'établissement immédiat de contrats collectifs de travail ». Les articles 2 à 5 stipulent que ces contrats devront contenir notamment la reconnaissance de la liberté syndicale, un accroissement de salaires et l'institution de délégués ouvriers.

C'est le premier exemple de groupements le plus représentatifs qui, par un accord passé entre eux seuls, vont obliger la profession entière.

(8) Petit : *Les conventions collectives de travail*, p. 57.

Le parlement examina rapidement le projet qui lui fut soumis par le Gouvernement et qui aboutit à la loi du 24 juin 1936 (*J. O.* du 26), ajoutant au Chapitre IV *bis* du titre II du Livre I^{er} du Code du Travail créé par la loi du 25 mars 1919 une section IV *bis* (articles 31 *va* à 31 *vf* et 31 *vh* (ex. 31 *vg*) traitant de l'organisation professionnelle des rapports entre employeurs et employés par conventions collectives. Cette loi fut modifiée par celle du 4 mars 1938 (*J. O.* du 5, p. 2.570) et le décret-loi du 2 mai 1938 relatif à la production (*J. O.* du 3, p. 4.956).

Nous examinerons dans la section III de ce chapitre les modifications apportées depuis septembre 1939.

La loi de 1936 n'a pas abrogé la loi de 1919. L'on peut toujours conclure des conventions comme celles que nous avons étudiées ci-dessus. Et il faut se rapporter à la loi de 1919 pour tous les points non réglementés par la nouvelle loi. Ainsi nécessité d'un écrit, dépôt à un secrétariat de Conseil de prud'hommes ou à un greffe de justice de paix, etc... Mais il est créé une catégorie de conventions privilégiées.

Nous allons suivre le même plan que précédemment pour faciliter les comparaisons.

1 *Définition.* — Un contrat de droit privé relatif aux conditions du travail passé entre les organisations syndicales patronales et ouvrières *les plus représentatives* d'une branche d'industrie ou de commerce dans une région déterminée ou pour l'ensemble du territoire, et pouvant être rendu obligatoire par arrêté pour toute la profession et la région considérées.

2 *Entre qui peut-elle être conclue.* — Le nombre des parties possibles est donc restreint. Ce sont uniquement les organisations syndicales les plus représentatives. L'article 31 *va* prévoyait que ces organisations seraient convoquées en commission mixte par le Ministère du Travail. Dans la pratique, beaucoup de conventions ont été faites sans intervention administrative, et une circulaire du

Ministre du Travail du 17 août 1936 (*J. O.* du 3 septembre, p. 9.392) a approuvé cette manière de faire.

La loi ne s'applique qu'au commerce et à l'industrie. Son champ d'application est moins vaste que celui de la loi de 1919 et laisse de côté les professions libérales, l'agriculture, les rapports entre propriétaires et concierges, les sociétés mutuelles d'assurances, les services domestiques.

3 *A qui s'applique-t-elle ?* — 1° *Jusqu'à l'arrêté d'extension*, elle suit les mêmes règles que la convention de 1919 et elle s'applique :

a) aux membres des syndicats signataires, sauf démission dans les trois ou les huit jours du dépôt de la convention, suivant que la convention a ou n'a pas pour but de faire cesser une grève ou un lock-out ;

b) éventuellement, aux membres des syndicats qui y ont adhéré par simple notification, conformément à l'article 31 j, sauf démission dans les huit jours.

Mais dans ce cas, si les dispositions déterminant les droits et obligations des employeurs et des salariés deviennent certainement obligatoires pour les nouveaux adhérents, les clauses concernant les droits et obligations entre elles des parties signataires le deviennent-elles également ?

La question s'est posée dans l'espèce suivante : La Compagnie des Docks et Entrepôts de Marseille avait signé une convention collective avec le syndicat cégétiste des agents de la compagnie. Aux termes de l'article 8 de cette convention, il était procédé à l'élection des délégués du personnel aux diverses commissions prévues « sous le contrôle de la compagnie et du syndicat ».

Dans la suite, le Syndicat professionnel français adhéra à cette convention au moyen de la notification prévue à l'article 31 j du Livre I^{er} du Code du Travail.

La Compagnie des Docks soutint que ce nouveau syndicat devait avoir les mêmes droits que le premier, dès lors qu'il avait adhéré à la convention collective, et no-

tamment qu'il avait le droit de contrôler les élections des délégués du personnel.

Cette thèse fut repoussée par une sentence surarbitrale du 6 août 1938 dont, par deux pourvois distincts, la Compagnie des Docks et la Confédération des Syndicats professionnels français demandèrent l'annulation.

La Cour supérieure d'arbitrage (arrêts n° 570 et 549 du 26 octobre 1938, rédigés dans les mêmes termes — *J. O.* annexe 1939, p. 25 et 27) approuva le surarbitre : « Considérant que si l'adhésion (donnée) unilatéralement par un syndicat du personnel... a eu pour effet de rendre applicables aux membres de ce syndicat les dispositions de la convention déterminant les droits et obligations des employeurs et des salariés, elle n'a pu, en l'absence de clauses expresses en ce sens de la convention, étendre audit syndicat les dispositions relatives aux droits et obligations des parties signataires entre elles, à l'organisation de leurs rapports et notamment au contrôle des élections des délégués du personnel ».

La même solution fut donnée par l'arrêt n° 410 du 26 octobre 1938 (Syndicat général du papier carton et parties similaires — *J. O.* annexe 1939, p. 25) qui a rejeté la demande d'un syndicat de participer à la nomination des membres de la Commission mixte de conciliation prévue par la convention à laquelle il avait adhéré.

2° *A partir de l'arrêté d'extension*, à « tous les employeurs et employés », syndiqués ou non, « des professions et régions comprises dans le champ d'application de la convention » et qui sont liés « pour la durée et aux conditions prévues par ladite convention » (article 31 *vd*).

Cet arrêté n'a pas d'effet rétroactif, ainsi qu'il résulte d'un avis de la section des travaux publics du Conseil d'Etat du 28 juillet 1937 et de deux arrêts de la Chambre civile de la Cour de Cassation du 9 février 1938 (*Société Monotype c. Bourgogne. Questions prud'homales*, 1938, p. 435 — *Droit Social*, 1938, p. 144) et du 11 mai 1938 (*Berthelon et autres c. Durand. Questions prud'homales*,

1938, p. 731). L'arrêté indique s'il étend toute la convention ou seulement certaines clauses.

Que peut faire un syndicat qui n'a pas signé une convention ? — Comme l'a fort bien expliqué M. Peyromaure-Debord, maître des requêtes au Conseil d'Etat, dans la sentence surarbitrale n° 120 du 15 avril 1937 (Syndicat des marchands en gros d'eaux minérales de la région parisienne — *J. O.* annexe 1938, p. 354), un syndicat qui n'a pas été partie à une convention peut, en dehors de l'abstention, prendre l'un des trois partis suivants : adhérer à la convention par simple notification conformément à l'article 31 *j* ; demander l'extension obligatoire de cette convention à toute la profession, conformément à la procédure de l'article 31 *ve* ; ou, s'il estime qu'elle n'a pas été passée entre syndicats les plus représentatifs, demander la réunion de la commission mixte prévue à l'article 31 *va*.

4 *Procédure de l'extension.* — Elle est dirigée par le Ministre du Travail qui en prend l'initiative. Il examine si la convention répond bien aux exigences de la loi et peut demander l'addition d'une clause omise et la modification ou la suppression d'une clause illégale, ainsi, jusqu'à la loi du 11 octobre 1940, celle réprimant le travail noir.

Il doit par un avis publié au *Journal Officiel*, « indiquant notamment le lieu où la convention a été déposée », provoquer les observations et les avis des « organisations professionnelles et toutes autres personnes intéressées » qui auront un délai minimum de 15 jours pour les lui adresser (article 31 *ve*). Il doit aussi prendre l'avis de la section ou des sections compétentes du Conseil National Economique (article 31 *ve*). Cet avis, en pratique, est toujours suivi.

Le Ministre peut alors, mais il n'est nullement obligé de le faire, prendre l'arrêté d'extension qui est publié au *Journal Officiel*.

Cette procédure est très voisine de celle de la loi du

29 décembre 1923, article 43 *a* du Livre II du Code du Travail, sur la fermeture hebdomadaire des magasins.

5 *Comment peut-on s'en dégager ?* — 1° L'arrêté n'a de valeur que parce qu'il a la convention comme support. Si celle-ci n'existe plus, sa disparition entraîne celle de l'arrêté. Cela peut se produire dans les cas suivants :

a) Arrivée du terme, quand la convention est à durée déterminée : 5 ans au maximum. La majorité des conventions l'a été pour une ou deux années. Mais il faut qu'une clause expresse ait prévu que l'arrivée du terme entraînerait la disparition de la convention. Sinon elle continue automatiquement et est considérée alors comme faite pour une durée indéterminée.

b) Dénonciation, prévue par l'article 31 *f*, par l'une des parties dans le cas d'une convention à durée indéterminée suivant les formes prévues par l'article 31 *m*.

Le deuxième alinéa de l'article 31 *vf*, ajouté par le décret-loi du 2 mai 1938, ne met pas obstacle à l'application de l'article 31 *f*.

c) Accord des parties pour dénoncer, reviser ou modifier la convention (article 31 *vf*). Mais une partie isolée ne peut apporter une transformation et il ne lui suffit pas d'en faire la demande à l'autre partie si celle-ci la refuse. La Cour supérieure d'arbitrage a jugé que l'organisation patronale la plus représentative qui a signé avec les syndicats ouvriers les plus représentatifs une convention collective peut légitimement refuser des modifications à cette convention aux syndicats qui l'ont signée avec elle (C.S.A. n° 282, du 12 octobre 1938 — Fabricants de toile cirée — *J. O.* annexe 1939, p. 6).

Remarquons que ces causes de disparition de la convention ne purent avoir leur effet ni sous l'empire de la loi du 18 juillet 1937 (*J. O.* du 19-20) : Celle-ci prolongea de plein droit, pour une période de six mois, laquelle ne pouvait expirer avant le 1^{er} janvier 1938, toutes les conventions venant à échéance entre le 1^{er} juin 1937 et le 25 novembre 1937, et même celles venues à échéance

avant le 1^{er} juin 1937 et non encore renouvelées ; ni sous l'empire de la loi du 11 février 1938 qui prorogea toutes les conventions jusqu'au 28 février 1938.

2° Le Ministre du Travail a la faculté de rapporter l'arrêté, suivant la procédure des articles 31 *vd* et 31 *ve* (article 31 *vf*) :

a) « Lorsqu'il apparaîtra que la convention collective ne répond plus à la situation de la branche d'industrie ou de commerce intéressée dans la région considérée » (article 31 *vf*). La loi de 1936 parlait de la « situation économique » ; le décret-loi du 2 mai 1938 a enlevé ce dernier mot, ce qui augmente la latitude d'appréciation du ministre.

b) « Quand la convention aura été dénoncée du côté patronal ou du côté ouvrier par l'une des organisations signataires considérée comme la plus représentative » (article 31 *vf*).

Cette phrase ajoutée par le décret-loi du 2 mai 1938 a mis fin à la controverse sur la question de savoir si une clause de dénonciation unilatérale insérée dans une convention était encore valable après l'arrêté d'extension. Une des parties peut en user, ce qui a un double effet ; l'un immédiat et obligatoire : le groupement dénonçant n'est plus lié par les clauses de la convention qui n'ont pas été comprises au décret d'extension (Il reste évidemment tenu des clauses devenues obligatoires pour toute la profession) ; et l'autre aléatoire : le ministre peut être amené à rapporter l'arrêté d'extension. S'il le fait, la dénonciation s'appliquera aussi aux autres clauses.

3° *Déroptions à la convention.* — a) *D'un commun accord entre les syndicats les plus représentatifs.* Nous avons vu plus haut qu'elle est possible.

b) *Par des accords particuliers.* Ils sont interdits expressément par l'article 31 *q*, qui s'applique à tous les employeurs et tous les employés puisqu'ils sont tous soumis aux obligations de la convention.

c) *Par d'autres conventions collectives.* Tant qu'il n'y a pas d'arrêté d'extension, la conclusion d'une convention collective entre organismes les plus représentatifs laisse subsister intégralement les conventions existantes, et ne met pas obstacle à la conclusion de nouvelles conventions. De même l'existence de conventions conclues entre associations qui ne sont pas les plus représentatives, ou bien entre une association la plus représentative d'une part, et une association non la plus représentative d'autre part (9), ne met pas obstacle à la conclusion d'une convention telle qu'elle est déterminée par la loi de 1936 (Cour Supérieure d'arbitrage, n° 282 ci-dessus). Mais le décret d'extension intervenu, la convention élevée au rang de règlement de la profession considérée dans la région déterminée abroge les autres conventions pour tous les points réglés par elle, à moins qu'elles ne les résolvent d'une manière plus libérale pour les employés. Subsistent également de ces conventions les clauses non reprises par la convention passée entre les organisations les plus représentatives.

C'est ce qui est expliqué en termes excellents par la sentence surarbitrale n° 5 rendue le 28 janvier 1937 par M. Fouan, maître des requêtes au Conseil d'Etat (*J. O. annexe* 1937, p. 622) : « Si, dans une profession et une région déterminées, il existe plusieurs conventions collectives signées librement dans le cadre de la loi du 25 mars 1919 par diverses organisations syndicales, celle-là seule de ces conventions qui aurait été conclue entre les organisations syndicales les plus représentatives de part et d'autre pourra faire l'objet d'un arrêté d'extension du Ministre du Travail ; et que les autres conventions auxquelles toutes les organisations les plus représentatives n'ont pas été participantes ne sauraient empêcher le Ministre du Travail d'exercer le pouvoir qui lui a été conféré par l'article 31 *vd* de rendre obligatoire celle des

(9) Voir notamment Cour Supérieure d'arbitrage, n° 916 du 8 février 1939 (*J. O.*, annexe, 1939, p. 585). Fédération Nationale des industries chimiques à Paris.

conventions collectives qui est l'expression des majorités patronales et ouvrières.

Que dans ce cas, d'ailleurs, ces autres conventions collectives, bien que non susceptibles de généralisation, conserveraient entre les parties signataires, tous leurs effets dans la mesure où leurs dispositions ne seraient pas contraires à celles de la convention rendue obligatoire, celle-ci constituant comme l'a voulu le législateur de juin 1936, le règlement général des rapports entre employeurs et employés de la profession et de la région considérées, mais ne s'opposant pas à l'établissement par accords particuliers de garanties supplémentaires en faveur des employés.

Considérant que si aucune des conventions collectives existantes dans une profession et une région déterminées n'a été conclue par les organisations les plus représentatives de part et d'autre, tout syndicat intéressé a la possibilité... de demander la réunion d'une commission mixte composée des organisations syndicales les plus représentatives...

Et qu'il est, *a fortiori*, possible pour ces organisations syndicales les plus représentatives de se mettre directement d'accord, sans convocation spéciale, pour établir cette convention ».

La même solution a été adoptée par M. Pinot, maître des requêtes au Conseil d'Etat dans la sentence surarbitrale n° 35 du 5 mars 1937 (*J. O., annexe*, 1937, p. 642) et par la Cour Supérieure d'arbitrage : arrêt n° 282 du 12 octobre 1938 (Fabricants de toile cirée — *J. O. annexe*, 1939, p. 6) ; arrêt n° 846 du 22 février 1939 (Chambre syndicale des marchands de porcs en gros — *J. O. annexe*, 1939, p. 591).

Conflit entre conventions collectives nationale et régionale. — Si, dans la même branche d'industrie ou de commerce, deux conventions collectives sont intervenues, l'une valable pour la France entière, et l'autre seulement pour une région déterminée, les clauses de la convention nationale l'emportent (Cour supérieure d'arbi-

trage, arrêt n° 179 du 27 juillet 1938. Syndicat des ouvriers du livre de la Marne), à moins que les clauses de la convention régionale ne soient plus favorables aux employés (Cour supérieure d'arbitrage, 4 août 1938. Syndicat des ouvriers coiffeurs d'Ajaccio — *J. O. annexe*, 1938, p. 1.493).

d) *Par un règlement arbitral.* — La jurisprudence de la Cour supérieure d'arbitrage a toujours été fixée dans le sens que les clauses d'une convention collective conclue entre les organisations les plus représentatives, étant la loi de la profession entière, ne pouvaient être modifiées par une sentence surarbitrale. Un surarbitre ne peut donc fixer des conditions de travail différentes dans les entreprises liées par cette convention. Quelques surarbitres refusèrent de modifier des conventions collectives conclues entre organisations professionnelles les plus représentatives. L'on peut citer les sentences Ygoulhier du 26 février 1938 (Bâtiment et travaux publics de Lyon — *Droit Social*, 1938, p. 151), Cellier du 25 mars 1938 (Bâtiment de Seine-et-Oise — *Droit social*, 1938, p. 151), Jacomet du 28 mars 1938 (Techniciens et employés du textile de Lyon — *Droit social*, 1938, p. 216), Amiaud du 31 mars 1938 (Techniciens de la blanchisserie en gros — *Droit social*, 1938, p. 207), Teitgen du 13 avril 1938 (Braseries de Meurthe-et-Moselle, *Droit Social*, 1938, p. 207) et Chauvin du 12 juin 1938 (Industries des conserves de Bretagne, *Questions prud'homales*, 1938, p. 755), ce dernier approuvé par un arrêt n° 371 du 20 juillet 1938 de la Cour supérieure d'arbitrage.

La Cour supérieure d'arbitrage approuva toujours les surarbitres qui avaient agi ainsi et elle cassa les sentences opposées.

(Voir notamment les arrêts n° 41 (Chambre syndicale des constructeurs, mécaniciens, fondeurs de l'arrondissement du Havre) et 43 (Chambre syndicale des fabricants de meubles d'Indre-et-Loire), du 16 mai 1938 (*J. O., annexe*, 1938, p. 1.072 et 1.073 — *Gazette du Palais*, 30 août 1938). N° 14 (Usine des Cycles Helyett à Sully-sur-Loire) et 17

(Fédération patronale du Bergeracois) du 18 mai 1938 (*J. O. ibid.*, p. 1.074). N° 110 du 1^{er} juin 1938 — Chambre syndicale des employés de la région parisienne c. Chambre patronale des articles de voyage — (*J. O., ibid.*, p. 1.090 — *Questions prud'homales*, 1938, p. 756). N° 71 du 29 juin 1938 — Chambre syndicale du commerce en gros des vins et spiritueux du département de la Seine (*J. O., annexe*, 1938, p. 1.276). N° 371 du 20 juillet 1938 — Syndicat de l'alimentation du Sud-Finistère à Concarneau (*J. O. annexe*, 1938, p. 1478). N° 174 du 5 août 1938 — Syndicat confédéré de la sellerie (*J. O., annexe*, 1938, p. 1.504). N° 844 du 25 janvier 1939 — Syndicat des Fabricants de Conserves de Bretagne à Quimper (*J. O., annexe*, 1939, p. 561). N° 856 du 25 janvier 1939 — Syndicat des Maisons d'alimentation générale (*J. O., ibid.*, p. 563). N° 916 du 8 février 1939 — Fédération nationale des industries chimiques à Paris (*J. O., annexe*, 1939, p. 585). N° 965 du 15 mars 1939 — Chambre syndicale des industries métallurgiques, électriques, mécaniques et connexes de la région de l'Eure (*J. O., annexe*, 1939, p. 688) et n° 1.426 du 25 mai 1939 — Syndicat chrétien des Ouvriers du bâtiment de la région parisienne (*J. O., annexe*, 1939, p. 1.014).

Même la Cour supérieure d'arbitrage semble rejeter la validité d'une sentence surarbitrale rendue après la signature d'une convention collective conclue entre les organisations syndicales patronales et ouvrières les plus représentatives, mais avant l'arrêté d'extension.

Avant l'arrêt n° 856 ci-dessus cité, M. le Commissaire du Gouvernement Fouan avait déclaré dans ses conclusions (10) : « Parmi les conventions collectives, il en est une à laquelle la loi a attaché une valeur particulière, c'est la convention signée par les organisations les plus représentatives, laquelle peut devenir, par la sanction d'un arrêté ministériel d'extension, la réglementation

(10) *Droit social*, mars 1939, p. 108-110. Voir aussi la note de M. Teitgen, professeur à la Faculté de Droit de Nancy.

obligatoire de la profession. La réglementation ainsi établie prévaut contre toute autre convention n'émanant pas de cette majorité légale que constituent les organismes les plus représentatifs.

Il est vrai que tant que la convention collective conclue par les organismes les plus représentatifs n'a pas fait l'objet d'un arrêté d'extension, les autres organismes dans la même profession restent libres de conclure des conventions particulières. Mais nous croyons qu'il n'en est pas de même pour les arbitres et surarbitres car leur pouvoir réglementaire n'a pas la même étendue que celui des parties elles-mêmes.

Lorsqu'il existe une convention que nous disons majoritaire, c'est elle qui doit constituer, en vertu de la loi du 21 juin 1936, la réglementation de la profession. Il n'y a donc pas lieu pour le surarbitre de faire une autre réglementation avant d'avoir examiné si cette convention est bien conforme aux articles 31 *va* et suivants et si elle ne doit pas faire l'objet d'un arrêté d'extension. Si tel était le cas, le surarbitre, à notre avis, en établissant un autre règlement, se substituerait aux organismes auxquels la loi a confié le soin de fixer les conditions du travail et qui ont déjà fait usage de cette mission ».

Et les termes de l'arrêt semblent un résumé de ces conclusions : « Considérant qu'en raison de la valeur particulière attachée par la loi aux conventions collectives conclues par les organisations syndicales les plus représentatives et qui doivent être la base, après extension, d'un régime uniforme des conditions du travail dans la profession, l'existence d'une telle convention fait obstacle à l'établissement par le surarbitre de tout règlement fixant différemment les conditions du travail, dans toutes les entreprises dont les exploitants sont liés par cette convention, l'ensemble du personnel de ces entreprises devant bénéficier par application des articles 31 *a* et 31 *r* du Livre I^{er} du Code de Travail des dispositions de cette même convention ».

Toutefois un règlement arbitral peut être établi s'il ne

doit produire ses effets qu'après la dénonciation par l'une des parties de la convention collective en vigueur (Cour supérieure d'arbitrage, n° 1069 du 5 avril 1939. Union régionale des syndicats ouvriers de mécanique et similaires de Meurthe-et-Moselle. *J. O., annexe*, 1939, p. 719 — N° 1107 du 3 mai 1939 — *J. O., annexe*, 1939, p. 972 — N° 1201 du 19 mai 1939 — *J. O., ibid.*, p. 997).

6 *Contenu*. — Pour pouvoir faire l'objet d'un arrêté d'extension, la convention collective conclue entre les organisations syndicales les plus représentatives doit obligatoirement, aux termes de l'article 31 *vc* :

1° « indiquer si elle est conclue pour une durée déterminée ou indéterminée » ;

2° « et contenir des dispositions concernant notamment » :

a) « la liberté syndicale et la liberté d'opinion des travailleurs », ce qui avait déjà été spécifié par l'Accord Matignon ;

b) l'institution de délégués ouvriers, clause également imposée par l'Accord Matignon, et pour l'étude de laquelle nous renvoyons au Chapitre VI qui suit.

c) « les salaires minima par catégorie et par région » ; un arrêt du Conseil d'Etat du 22 juillet 1938 (Syndicat professionnel des travaux publics de France) (11) a considéré comme satisfaisant à cette condition une convention collective nationale contenant en termes précis les principes généraux à suivre et laissant à des accords locaux le soin « de fixer, pour l'application des règles ainsi définies, la classification des ouvriers et le barème des salaires ».

d) « le délai-congé » ;

e) « l'organisation de l'apprentissage » ;

f) « la procédure suivant laquelle elle peut être révisée ou modifiée » ;

(11) *Recueil Lebon — Dalloz Hebdomadaire*, 1938, p. 535.

g) « la procédure suivant laquelle sont réglés les différends relatifs à son application ».

Cette dernière clause a été modifiée par les articles 1 à 4 de la loi du 4 mars 1938 (*J. O.* du 5, p. 2.570). La convention dorénavant doit prévoir le règlement de tous les différends collectifs qui peuvent s'élever entre employeurs et employés soumis à son empire, par une procédure de conciliation et d'arbitrage, avec notamment constitution d'une commission paritaire de conciliation, désignation par chaque partie d'un arbitre nommé pour la durée de la convention, établissement d'un commun accord entre les parties d'une liste d'au moins cinq surarbitres, et « stipulation de délais maximum qui ne pourront pas dépasser un mois pour le règlement de chaque différend et huit jours pour chaque phase de la procédure ».

Mais ces nouvelles dispositions ne sont obligatoires que dans les conventions conclues après la promulgation de la loi du 4 mars 1938. L'article 6 de cette loi prévoit que les conventions antérieures, même renouvelées par tacite reconduction après cette date, peuvent être étendues par décret malgré leur silence sur tout ou partie de ces points.

h) « les conditions d'application de l'interdiction du travail noir », clause ajoutée par l'article 6 de la loi du 11 octobre 1940 (*J. O.* du 27).

3° Si les dispositions a à h ci-dessus sont obligatoires, les parties peuvent les rédiger de la manière qui leur convient et leur adjoindre en principe toutes autres clauses que bon leur semble : modalités d'application de la semaine de travail et des congés payés, tarification des allocations familiales, détails sur le régime du travail, salaires autres que les salaires minima, réglementation de l'embauchage, etc... (12).

L'importance des dispositions obligatoires et l'énumération partielle de celles qui peuvent leur être adjointes indiquent la place considérable occupée par les conven-

(12) Voir énumération détaillée de ces clauses dans Arnion, p. 207-211.

tions collectives de 1936 dans la réglementation de la profession, et le petit nombre de clauses qui peut subsister des conventions de 1919 après un arrêté d'extension.

4° Pourtant plusieurs limitations à la liberté des contractants ont été apportées successivement par le législateur. La principale, qui remonte à la loi de 1936, est énoncée ainsi par le dernier alinéa de l'article 31 *vc* : « Les conventions collectives ne doivent pas contenir de dispositions contraires aux lois et règlements en vigueur, mais peuvent stipuler des dispositions plus favorables ».

Ce texte, pris littéralement, peut surprendre. En droit français, les parties à un contrat peuvent déroger aux lois, à condition de respecter l'ordre public et les bonnes mœurs ; l'une d'elles peut notamment renoncer à une garantie, à un avantage prévu par la loi en sa faveur. Or l'article 31 *vc* prendrait le contrepied de cette règle ! Cette importante innovation aurait été votée par le Parlement sans aucune discussion ?

En outre, de par sa place dans la section IV *bis*, cette disposition ne s'applique pas aux conventions collectives de la loi de 1919. Alors que leur rôle est plus effacé, leur contenu serait soumis à moins de limitations que celui des conventions de la loi de 1936 (13).

Pourtant la Jurisprudence l'applique strictement. La Cour supérieure d'arbitrage dans son arrêt n° 642 du 4 novembre 1938 (Union des fabricants de bonneterie de la région lilloise — *J. O., annexe*, 1939. *Droit social*, 1938, p. 387) a annulé une clause relative aux salaires, car ils étaient moins élevés que ceux prévus par l'article 10 de la loi du 4 mars 1938, article qui, d'après les travaux préparatoires de la loi, ne semble pas d'ordre public (14).

(13) Voir pour le développement de ces critiques, l'article de M. Durand dans *Droit Social*, juin-décembre 1940, p. 195-200.

(14) M. Drouet : « J'en conclus que le texte n'est pas d'ordre public. Je constate que M. le rapporteur général ne conteste pas l'interprétation que je donne à sa pensée » (*J. O. Déb. Parl. Chambre*, 2^e séance du 18 février 1938, p. 455).

Et la Chambre sociale de la Cour de Cassation, dans un arrêt du 30 novembre 1939 (Lefèvre c. Mauduit. *Droit social*, juin-septembre 1940, p. 195) a, malgré les clauses d'une convention collective, refusé d'imputer sur le temps des vacances les jours d'absence autorisés et payés, en considérant les dispositions de l'article 54 *f* du Livre II du Code du Travail comme étant d'ordre public.

Cette jurisprudence me semble devoir être approuvée. Ce qu'interdit le dernier alinéa de l'article 31 *vc*, c'est de déroger aux lois et règlements par des dispositions moins favorables pour les employés, mais uniquement dans les conventions collectives passées entre organisations syndicales les plus représentatives et susceptibles d'être étendues par décret à toute la profession.

Si l'on peut déroger à une loi, renoncer à un avantage, c'est parce qu'on le veut bien. Un employé peut, s'il le veut, renoncer à invoquer une disposition de droit ouvrier qui est en sa faveur, à condition qu'elle ne soit pas d'ordre public, mais, je le répète, seulement s'il le veut.

Or une convention qui a fait l'objet d'un arrêté d'extension lie des personnes qui n'ont pas été parties, même indirectement, à sa confection, telles les non-syndiqués ; elle oblige même ceux qui étaient contre ses dispositions, et qui ont pu manifester leur volonté contraire, tels les membres des syndicats signataires qui en ont démissionné dans les huit jours du dépôt de la convention.

Si une telle convention pouvait déroger à la loi, des employés pourraient, contre leur volonté, être obligés d'une manière plus rigoureuse que ne le prévoyait le législateur, résultat que celui-ci n'a certainement pas voulu, et le législateur de 1936 moins que quiconque. En vertu de la liberté des conventions, une dérogation à la loi est possible dans les conventions de 1919 où les parties sont liées par leur volonté expresse ou tacite. Par contre, elle est interdite dans la convention de 1936 qui oblige tous les membres d'une même profession. Lorsqu'on se souvient de l'état d'esprit qui existait lors de

l'élaboration de la loi de 1936, les termes de l'article 31 *in* apparaissent sans ambiguïté. Une loi faite à ce moment dans l'intérêt des salariés ne pouvait, par un détour, leur imposer plus de charges que n'en prévoyaient les lois et règlements en vigueur.

D'autres limitations ont été apportées par le décret-loi du 12 novembre 1938 relatif à la durée du travail.

Partant du principe que « les conventions collectives ne peuvent avoir pour conséquence de diminuer le rendement des entreprises », il déclare nulles les clauses « interdisant la rémunération aux pièces et les primes de rendement, limitant l'emploi ou la modernisation de l'outillage, restreignant l'exécution des heures supplémentaires à certains travaux ou certaines prestations », ou modifiant les règles posées par lui pour la durée du travail et les majorations pour heures supplémentaires.

Statistique

D'après les chiffres publiés au *Bulletin du Ministère du Travail* : de juin 1936 au 15 décembre 1938, 5.159 conventions collectives ont été communiquées au Ministère du Travail (15) ; 1.245 ont fait l'objet d'une demande d'extension, dont 934 au 15 décembre 1937 (16) et 311 de cette date au 15 décembre 1938 (17). Et 258 conventions ont été étendues, dont 16 nationales (18).

Les syndicats les plus représentatifs jouaient donc un rôle actif et considérable dans la réglementation de la profession par les conventions collectives discutées librement entre eux.

(15) *Bulletin du Ministère du Travail*, octobre-décembre 1938, p. 434 (chiffre rectifié).

(16) *B.M.T.*, octobre-décembre 1937, p. 513.

(17) *B.M.T.*, 1938, p. 61, 188, 328 et 437.

(18) *B.M.T.*, p. 53 (note), 59, 191, 324 et 435.

SECTION III.

**Modifications apportées à la loi du 24 juin 1936
depuis septembre 1939**

L'état de guerre a amené une diminution des pouvoirs des organisations syndicales les plus représentatives par un renforcement de l'autorité administrative, que chacune des mesures prises n'a fait qu'augmenter. Les décrets successifs s'appliquent à toutes les conventions, qu'elles fussent régies par la loi de 1919 ou celle de 1936.

A) DE SEPTEMBRE 1939 A L'ARMISTICE DE 1940

Sont intervenus les décrets-lois des 1^{er} septembre, 27 octobre, 10 et 29 novembre 1939 et 1^{er} juin 1940.

I. *Décret-loi du 1^{er} septembre 1939 (J. O. du 6, p. 11.158).* — L'article 13 du décret-loi du 1^{er} septembre 1939 sur le régime du travail a suspendu les dispositions des conventions collectives et des contrats de travail qui prévoyaient la révision des salaires.

II. *Décret-loi du 27 octobre 1939 (J. O. du 1^{er} novembre, p. 12.787).* — L'article 1^{er} de ce décret a prorogé pour la durée des hostilités : 1° Les conventions collectives de travail en vigueur au 1^{er} septembre 1939, qu'elles aient été ou non conclues entre les organisations les plus représentatives ; 2° Et les sentences arbitrales et surarbitrales devenues exécutoires et définitives au 1^{er} septembre 1939.

III. *Décret-loi du 10 novembre 1939 (J.O. du 16, p. 13.143. Rect. J. O. du 22, p. 13.298).* — Ce décret-loi relatif au régime du travail pendant la durée des hostilités traite dans son titre 1^{er} des conditions du travail et de leurs modifications.

Il distingue deux catégories d'établissements suivant qu'ils travaillent ou non pour la défense nationale.

1 Régime des établissements ne travaillant pas pour la défense nationale

1° *Modifications aux conventions et sentences arbitrales* (19). — « Les clauses des conventions collectives de travail et sentences arbitrales en vigueur (c'est-à-dire, comme nous l'avons vu, toutes celles qui existaient au 1^{er} septembre 1939) pourront être modifiées » :

a) Soit sur l'initiative de l'une ou des deux parties (article 2), représentées par les organisations les plus représentatives, s'il s'agit d'une disposition obligatoire pour toute la profession.

a') Si les deux parties sont d'accord, elles rédigent librement leurs conventions.

b') Si elles ne se mettent pas d'accord, « la révision ne peut être provoquée que si l'économie du contrat a été bouleversée par des circonstances imprévisibles ».

La question est alors examinée par une Commission supérieure composée de 5 membres choisis par décret parmi les membres en activité ou en retraite des grands corps de l'Etat. Si elle reconnaît que l'économie du contrat a bien été bouleversée par des circonstances imprévisibles, elle peut ou rédiger seule les clauses nouvelles ou accorder un délai aux parties pour se mettre d'accord, à l'expiration duquel et à défaut d'accord elle statue comme dans le premier cas.

Le Ministre du Travail doit donner son agrément pour que puissent entrer en vigueur les nouvelles dispositions, qu'elles aient été adoptées d'accord par les parties ou qu'elles aient été prises par la Commission supérieure.

« Les décisions de la commission supérieure et du Ministre du Travail ne sont susceptibles d'aucun recours. »

b) Soit d'office par le Ministre du Travail, lorsque les clauses des conventions collectives et sentences arbitrales

(19) Toute cette partie a été modifiée profondément par le décret du 1^{er} juin 1940.

« lui paraissent incompatibles avec les nécessités de la production ou du rendement du travail » (article 3).

Avant de prendre sa décision, le ministre doit consulter une commission technique, dont la composition a été fixée par un arrêté du 18 décembre 1939 (*J. O.* du 24, p. 14.165). Si le champ d'application de la convention ou sentence visée ne dépasse pas les limites d'un département, il est institué une commission technique départementale composée du préfet, qui en est président, de trois fonctionnaires du département, de un à quatre représentants de ministères (mais seulement s'il dépend de ces ministères un établissement intéressé par la décision à prendre), et enfin « d'un représentant des organisations patronales et d'un représentant des organisations ouvrières, désignés par le préfet ». « En outre, pour chaque affaire, il est adjoint à la commission un représentant des organisations patronales et un représentant des organisations ouvrières intéressées désignés par le préfet ». La proportion des professionnels dans la commission était vraiment minime. Ce dernier point fut corrigé par un arrêté du 8 février 1940 (*J. O.* du 10, p. 1.067) qui admit trois représentants patronaux et trois représentants ouvriers.

Si plusieurs départements étaient intéressés, il est créé une commission technique centrale, composée d'un président et de quatre membres désignés par le Ministre du Travail, de un à sept représentants de ministères (mais seulement dans la même hypothèse que précédemment), et de « deux représentants d'organisations patronales et deux représentants d'organisations ouvrières désignés par le Ministre du Travail », ces derniers portés au nombre de trois pour chaque catégorie par l'arrêté du 8 février 1940 déjà cité.

Remarquons que le préfet, ou le ministre, en s'en tenant strictement aux termes de l'arrêté, n'est pas obligé de choisir les membres patrons et ouvriers parmi les organisations les plus représentatives. Si cela se comprend pour les membres adjoints spécialement pour cha-

que affaire et représentant les organisations intéressées qui, s'il s'agit d'une convention de 1919 ne sont pas forcément les plus représentatives, il semble qu'en ce qui concerne les membres permanents des commissions techniques, ce soit là un oubli du rédacteur de l'arrêté. Si, pour des raisons d'opportunité résultant de l'état de guerre, les prérogatives des organisations les plus représentatives dans l'élaboration des conventions collectives étaient provisoirement diminuées, le législateur montrait par les textes de la même époque accordant à ces organisations la désignation des délégués du personnel et des délégués mineurs qu'il continuait à leur attribuer une place prépondérante. Et le décret-loi du 29 novembre 1939 sur le régime du travail dans les mines, qui reproduit textuellement des phrases entières du décret du 10 novembre, parle expressément des organisations les plus représentatives dans la désignation des membres de la Commission qui joue le rôle des Commissions techniques.

En pratique, les membres patrons et employés furent nommés sur la présentation de leurs organisations.

Après avoir pris l'avis de la commission technique, qui ne le lie pas, le ministre prend sa décision en tenant compte « tant des nécessités de la production et du rendement que des conditions de travail et d'existence dans les professions et régions envisagées ».

2° *Extension des conventions collectives à toute la profession.* — Aux termes du premier alinéa de l'article 4 du décret-loi, le Ministre du Travail « peut rendre obligatoire... tout ou partie des conditions du travail résultant des conventions collectives applicables dans cette profession et cette région ».

Cette formule indique que peuvent être rendues obligatoires des conventions passées entre syndicats non les plus représentatifs, mais, semble-t-il, seulement s'il n'existe pas de conventions conclues entre les organisations les plus représentatives. La procédure est très simplifiée : le Ministre agit d'office et se borne à consulter la commission technique intéressée.

3° *Règlement administratif à défaut de convention collective.* — Enfin le Ministre du Travail « peut, à défaut de convention collective » et après consultation d'une commission technique, « fixer des conditions de travail applicables dans une profession et une région déterminées » (article 4, deuxième alinéa).

Ce règlement peut intervenir sans qu'il soit besoin de mettre les organisations syndicales les plus représentatives en demeure de se mettre d'accord.

2 Régime dans les établissements travaillant pour la défense nationale

Dans les établissements travaillant pour la défense nationale, dont la liste devait être établie par arrêté, le pouvoir de l'administration est pratiquement illimité.

Après avoir stabilisé à la date du 1^{er} septembre 1939 « les conditions de travail résultant ou non de conventions collectives ou de sentences arbitrales », notamment les salaires, l'article 5 établit que « ces conditions de travail ne pourront être modifiées que par décision conjointe du Ministre du Travail et du Ministre intéressé » (Défense Nationale, Marine, Air, Armement, etc...). On met sur le même pied les modalités résultant d'une situation de fait et les clauses d'une convention qui a été étendue par décret.

Les ministres devront seulement prendre l'avis d'une commission technique.

Comme exemple de celles qui ont été instituées, nous prendrons la Commission technique spéciale chargée pour les départements de Seine et Seine-et-Oise de déterminer les salaires pour la fabrication des lingeries et vêtements militaires et créée par arrêté du 8 février 1940 (*J. O.* du 10, p. 1.068). Ses membres, nommés par le Ministre du Travail, comprenaient : Un inspecteur général du Travail qui la présidait, deux représentants de l'intendance militaire, présentés par le Ministre de la Défense Nationale et de la Guerre, trois représentants des syndi-

cats patronaux du vêtement et trois représentants des syndicats ouvriers du vêtement, présentés par les organisations patronales et ouvrières intéressées.

IV. *Décret-loi du 29 novembre 1939 (J.O. du 2 décembre, p. 13.572).* — Ce décret-loi, relatif au régime du travail dans les mines, minières et carrières et dans les industries annexes des mines pendant la durée des hostilités, après avoir maintenu en vigueur les conventions collectives et les sentences arbitrales existantes au 1^{er} septembre 1939 (article 1^{er}), établit pour les industries visées le même régime pour les modifications à apporter aux conventions collectives, leur extension et la création de règlement des conditions du travail, que celui existant en vertu du décret-loi du 10 novembre 1939 dans les établissements ne travaillant pas pour la défense nationale.

La seule différence est que la Commission supérieure et les commissions techniques prévues par le décret du 10 novembre sont remplacés dans les mines par une seule Commission supérieure qui en cumule les attributions.

Cette commission est « composée d'un président et de cinq membres, ayant chacun un suppléant, désignés par un arrêté du Ministre des Travaux publics et des Transports et du Ministre du Travail. Le président et deux membres de la commission ainsi que leurs suppléants seront choisis parmi les ingénieurs du corps des mines ; un membre sera choisi parmi les membres de la Commission supérieure instituée par l'article 2 du décret du 10 novembre 1939 (choisis parmi les membres en activité ou en retraite des grands corps de l'Etat) ; les deux derniers membres et leurs suppléants seront choisis par catégorie d'industrie extractive sur proposition respective des organisations nationales patronales et ouvrières *les plus représentatives* » (article 3). Remarquons que l'expression « les plus représentatives » est textuellement employée au contraire du décret du 10 novembre.

V. *Décret-loi du 1^{er} juin 1940 relatif au régime des salaires* (J. O. du 4, p. 4.202. Rectificatif J. O. du 9, p. 4.381). -- L'article 1^{er} de ce décret-loi a beaucoup rapproché le régime du travail dans les établissements ne travaillant pas pour la défense nationale et rentrant dans les catégories prévues à l'article 1^{er} du Livre II du Code du Travail (« établissements industriels et commerciaux et leurs dépendances, de quelque nature qu'ils soient, publics ou privés, laïques ou religieux, même s'ils ont un caractère d'enseignement professionnel ou de bienfaisance »), du régime établi par le décret-loi du 10 novembre 1939, dans les établissements travaillant pour la défense nationale, où les Ministres décident souverainement.

Dans les premiers, « les conditions de travail résultant ou non de conventions collectives ou de sentences arbitrales, sont stabilisées à la date du 1^{er} septembre 1939 » (20) comme ils l'étaient déjà dans les seconds.

Mais cette stabilisation n'empêche pas qu'il puisse y avoir des modifications dont la procédure est différente suivant qu'il s'agit ou non de salaires.

1° Les salaires ne peuvent être modifiés que par le Ministre du Travail, après consultation de la commission technique. La commission supérieure n'a plus à intervenir. En attendant la décision du Ministre, l'inspecteur divisionnaire du travail peut autoriser, à titre temporaire, une modification.

2° Les autres conditions du travail, si elles ont été fixées par conventions collectives ou sentences arbitrales, peuvent être modifiées sur l'initiative de l'une ou des parties ou d'office par le Ministre du Travail d'après les procédures prévues par le décret du 10 novembre 1939, mais seulement « lorsqu'elles ne correspondent plus à la situation économique ». Le décret du 1^{er} juin 1940 n'apporte aucun changement à la procédure d'extension des conventions collectives, ni à la faculté pour le Ministre du Travail de faire un règlement de travail, à défaut de convention.

(20) Article 5, premier alinéa, du décret du 10 novembre 1939.

B) MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE GOUVERNEMENT
DU MARÉCHAL PÉTAİN

I. *Arrêté du 10 décembre 1940 (J. O. du 31, p. 6.354).* — Un arrêté du 10 décembre 1940 du Ministre de la Production a suspendu jusqu'au 12 juillet 1941 la consultation des commissions techniques instituées par le décret du 10 novembre 1939.

Le pouvoir de décision du ministre devient ainsi absolu puisqu'il n'a plus, légalement, à prendre l'avis de cet organisme, où les associations professionnelles étaient encore représentées.

En pratique, le ministre fait faire une enquête par l'Inspecteur du Travail et consulte le comité d'organisation de la profession intéressée. Aussi le syndicat qui demande une modification à une convention collective ou à une sentence arbitrale fait-il bien de présenter une requête motivée, car il n'aura pas autrement l'occasion de présenter ses arguments.

II. *Arrêté du 23 juin 1941 (J. O. du 26, p. 2.701).* — L'article unique de cet arrêté a délégué aux préfets régionaux, créés par les lois des 19 avril et 20 mai 1941, tous les pouvoirs dévolus au Ministre du Travail et aux autres Ministres par les articles 3 et 5 du décret du 10 novembre 1939 et l'article 1^{er} du décret du 1^{er} juin 1940, en matière de modifications d'office à apporter aux conventions collectives et aux sentences arbitrales.

En vertu de cet arrêté, les préfets régionaux ont fixé le montant des salaires minima dans leurs circonscriptions respectives (21), et ces minima se sont substitués à ceux contenus dans les conventions et sentences.

(21) Voir le texte d'un certain nombre de ces arrêtés préfectoraux dans *l'Usine*, n° des 27 novembre et 11 décembre 1941, 12 février 1942, *Droit social*, 1941, n° 3, p. 116, *Nord Industriel*, 28 février 1942, *J. O.*, 17 février 1942, *Vie Industrielle*, 6 février 1942, *Bull. Statistique France*, avril 1942, p. 241-246.

III. *Circulaire du 21 octobre 1941 (22)*. — Le Secrétaire d'Etat au Travail, M. René Belin, a, dans sa circulaire du 21 octobre 1941 adressée aux inspecteurs divisionnaires du travail et de la main-d'œuvre, recommandé l'extension des conventions collectives ou des sentences arbitrales à toute une profession dans une région déterminée.

Il la décrètera d'office sans attendre de demande.

Un arrêté d'extension ne peut être pris que si la convention ou la sentence arbitrale est intervenue entre organisations les plus représentatives. Le fait que l'un de ces organismes n'a plus d'existence légale (syndicats communistes, grandes confédérations comme la C.G.T., la C.F.T.C. et la C.G.P.F.) n'empêche pas l'extension, car il n'avait pas encore été dissous à la date du 1^{er} septembre 1939, date à partir de laquelle ont été prorogées les conventions et sentences en vigueur.

A défaut de conventions ou de sentences entre organisations les plus représentatives, le Ministre usera des facultés de l'article 4 du décret du 10 novembre 1939 en rendant obligatoire pour une profession et une région déterminées, soit une convention collective passée entre organisations non les plus représentatives, soit un règlement administratif.

C) SITUATION ACTUELLE

Si les conventions collectives passées entre organisations syndicales les plus représentatives subsistent obligatoirement et continuent à réglementer toute la profession, la question de leur maintien, de leur extension et de leur prolongation et les modifications à leur apporter échappent à la compétence de ces organisations. Elles peuvent seulement, sauf en ce qui concerne les salaires,

(22) *La Halle aux cuirs* a analysé cette circulaire dans son n° du 14 novembre 1941, p. 367.

adresser une demande d'extension ou de modification au Ministre, demande qui peut être faite d'accord entre organismes patronaux et ouvriers, ce qui en augmente l'efficacité. Le Ministre décide souverainement, sans même avoir à prendre leur avis.

Lorsqu'il n'existe pas de telles conventions dans une profession, le Ministre, avec la même souveraineté, étend telle convention qu'il lui plaît ou établit lui-même la réglementation applicable.

Les organisations syndicales les plus représentatives ont donc été dépouillées de leurs prérogatives en ce qui concerne les conventions collectives par une série de mesures prises en principe pour la durée des hostilités; mais auxquelles doit succéder la charte du travail, dont les articles 31 et 36 accordent aux comités sociaux le soin d'établir les nouvelles conventions collectives.

CHAPITRE IV

ROLE DES SYNDICATS LES PLUS REPRÉSENTATIFS DANS LA PROCÉDURE DE CONCILIATION ET D'ARBITRAGE DES CONFLITS COLLECTIFS DU TRAVAIL

Le législateur de 1936, de même qu'il n'a pas créé les conventions collectives, n'a pas créé en droit français la résolution des conflits collectifs du travail par une procédure de conciliation et d'arbitrage; mais, dans les deux cas, il a transformé profondément les institutions existantes et leur a donné une efficacité accrue par l'intervention des syndicats les plus représentatifs.

SECTION A.

Les précédents

1 LOI DU 27 DÉCEMBRE 1892

La loi du 27 décembre 1892 sur la conciliation et l'arbitrage en matière de différends collectifs entre patrons et ouvriers ou employés, devenue le titre II du livre IV du Code du Travail (article 104 à 118) a créé une procédure sans aucun caractère obligatoire pour les parties et sans sanctions.

Le juge de paix du canton de l'établissement, saisi d'une déclaration de conflit par une ou les deux parties ou intervenant d'office en cas de grève ou de lock-out, invite les adversaires à désigner leurs représentants,

Ceux-ci composent sous sa présidence un comité de conciliation. Si l'accord se fait, le juge de paix dresse un procès-verbal de conciliation, qui vaut convention collective. En cas de désaccord, le juge invite les parties à désigner chacune un arbitre, qui tenteront de s'entendre. Si cette tentative échoue, un surarbitre désigné par les arbitres ou par le Président du Tribunal civil rendra la sentence.

Chaque partie peut abandonner la procédure quand il lui plaît, et seule la crainte de l'opinion publique peut la forcer à exécuter l'accord ou la sentence arbitrale.

De 1893 à 1920, il y eut 232 demandes en conciliation avant tout conflit, sur lesquelles 100 aboutirent.

En face de 23.000 grèves pendant cette période, il y eut 4.180 recours à cette procédure (43 % à la demande des ouvriers, 4 % des deux parties, 2 % des patrons, et 51 % sur l'initiative du juge de paix). Les patrons refusèrent 1.300 fois de désigner leurs représentants et les ouvriers 80. Sur les procédures engagées, il y eut 1.500 affaires réglées par conciliation et 133 par arbitrage. Enfin les parties s'entendirent directement 350 fois au cours de l'instance. En résumé, 12 % des conflits furent résolus par l'application de la loi de 1892, mais leur proportion annuelle diminuait de 30 % au début à 10 % en 1920.

De 1922 à 1928, il y eut, sur 7.000 grèves, 500 recours à cette procédure, mais leur nombre diminuait d'année en année.

Notons que, parallèlement, un grand nombre de conflits furent réglés par l'arbitrage de personnalités, 1.900 de 1893 à 1920, et 1.300 de 1922 à 1928 (1). Depuis la loi du 4 mars 1938, abrogeant les textes contraires, la loi de 1919 ne s'applique plus au commerce et à l'industrie.

(1) Tous ces chiffres ont été donnés par le professeur Oualid dans son cours à la Faculté de Paris.

2 DÉCRET DU 17 JANVIER 1917

Ce décret, pris par M. Thomas, Ministre de l'Armement, s'appliqua jusqu'à la fin de la guerre au personnel non mobilisable des établissements travaillant pour les ministères de l'armement et de la guerre.

Les grèves et lock-out étaient interdits, mais, en compensation, une procédure de conciliation et d'arbitrage obligatoires était instituée.

L'instance débutait par une déclaration de conflit adressée par un patron ou par vingt ouvriers au contrôleur de la main-d'œuvre militaire (qui remplissait dans l'industrie de guerre le rôle de l'inspecteur du travail).

L'autorité militaire réquisitionnait alors le patron et le personnel jusqu'à la sentence arbitrale. La sanction pour ceux qui eussent refusé le travail allait de 6 jours à 5 ans de prison.

Les parties allaient en conciliation devant une juridiction spéciale permanente composée en nombre égal de patrons et d'ouvriers non mobilisables. Un délégué du ministre jouait le rôle de ministère public.

A défaut d'accord, le ministre tentait de concilier les parties.

S'il n'y parvenait pas, le conflit était arbitré soit par un tiers nommé par la juridiction spéciale, soit par le ministre. La sentence arbitrale devait être homologuée par le ministre et s'imposait alors obligatoirement aux parties, sous peine de réquisition par l'autorité militaire et de condamnations à la prison.

Le ministre pouvait décider l'extension de la sentence aux établissements similaires.

Ce décret offre des dispositions très intéressantes : caractère obligatoire de la procédure et de la sentence, sanctions efficaces, possibilité d'extension. Mais les syndicats n'y jouaient aucun rôle.

3 CONCILIATION ET ARBITRAGE

DANS LA MARINE MARCHANDE ET LES PÊCHES MARITIMES

1° *Loi du 22 juillet 1909*

La loi du 22 juillet 1909 institua, aux termes de son article 2, un conseil permanent d'arbitrage pour les différends d'ordre collectif entre employeurs et employés dans la marine marchande. Les décrets d'application du 19 mars 1910 et du 7 août 1911 faisaient élire les arbitres par les armateurs et les différentes catégories de personnel, mais devant l'opposition de la Fédération nationale des syndicats maritimes, ils ne furent pas appliqués.

2° *Pendant la guerre de 1914-1918*

Les conflits, aussi bien collectifs qu'individuels, furent résolus dans la Marine marchande suivant la procédure suivante, qui était obligatoire :

a) L'inscription maritime, saisie par une partie ou agissant d'office, faisait une tentative de conciliation.

b) En cas d'échec, l'affaire était portée devant une des trois commissions supérieures d'arbitrage, qui s'occupaient respectivement des officiers de pont, des officiers mécaniciens et des inscrits maritimes. Elles étaient composées par tiers d'armateurs, de membres du personnel intéressé, et de magistrats ou de professeurs de la Faculté de Droit de Paris. Leur sentence devait être rendue à l'unanimité.

c) A défaut, le Commissaire des Transports maritimes décidait souverainement.

Les résultats furent satisfaisants : 28 conflits furent conciliés et 28 résolus par arbitrage. Aussi ce système fut-il repris après la guerre, mais combiné avec les dispositions de la loi de 1919.

3° *Décrets de 1925-1930*

Ces décrets furent pris en application de l'article 2 de la loi du 22 juillet 1909.

Le décret du 24 septembre 1925, complété par le décret du 11 mars 1930, adopta pour la solution des différends d'ordre collectif entre les compagnies de transports maritimes et leurs équipages, une procédure de conciliation et d'arbitrage sans caractère obligatoire et sans autre sanction que l'affichage du refus de conciliation ou d'arbitrage à la porte du bureau de l'inscription maritime.

a) L'administrateur de l'inscription maritime tentait de concilier les parties. Il agissait soit d'office, soit sur la demande d'une partie faisant constater l'existence d'un différend d'ordre collectif. Seuls pouvaient agir un employeur, ou « une collectivité d'un personnel régulièrement porté au rôle d'équipage d'un ou de plusieurs navires », ou un syndicat d'employeurs ou de marins.

b) A défaut de conciliation, et si les parties s'y prêtaient, l'affaire était portée devant un Conseil permanent d'arbitrage, divisé en dix sections entre lesquelles étaient partagées les diverses catégories de personnel navigant.

Deux arbitres siégeaient dans toutes les affaires, « choisis parmi les membres du Conseil d'Etat, de la Cour de Cassation ou de la Cour d'appel de Paris », l'un par les patrons, l'autre par les marins. En outre, chaque section comprenait 3 co-arbitres patrons et 3 co-arbitres employés.

Arbitres et co-arbitres étaient désignés chaque année par les organisations nationales professionnelles patronales et employées. Si les diverses organisations d'employeurs (ou d'employés) désignaient des arbitres différents, le ministre choisissait parmi les candidats présentés. Il n'existait donc pas de monopole syndical.

Les sentences d'arbitrage étaient prises à la majorité.

Le décret du 28 janvier 1927 a institué une procédure analogue pour les conflits d'ordre collectif survenus entre les entreprises de pêche maritime et leurs équipages.

Toutefois, un Conseil d'arbitrage existe dans chacun des ports de pêche désignés par arrêté. Il comprend deux arbitres permanents choisis parmi les magistrats des cours ou tribunaux de la circonscription judiciaire du port intéressé, et des coarbitres employeurs et employés répartis entre cinq sections correspondant aux catégories professionnelles du personnel navigant; tous nommés comme il est dit ci-dessus.

4° Décrets pris en application de la législation 1936-1938

Pour ne pas interrompre l'unité de cette étude sur la conciliation dans la marine, nous allons examiner immédiatement ce qu'est devenue cette procédure sous l'empire de la législation de 1936-1938.

Le décret du 13 février 1937 remplaça les décrets des 24 septembre 1925 et 27 janvier 1927 pour la durée prévue par la loi du 31 décembre 1936 et les lois suivantes, pendant laquelle le gouvernement réglementait par décrets la procédure de conciliation ou d'arbitrage. Il ne s'applique qu'à défaut de convention collective. Il laisse subsister la procédure préalable de conciliation devant l'administrateur de l'inscription maritime.

Si le comité de conciliation n'arrive pas à une solution, le conflit est arbitré par un Conseil permanent d'arbitrage composé de deux arbitres titulaires et de quatre arbitres suppléants, choisis parmi les membres en activité ou en retraite des grands corps de l'Etat; la moitié par les organisations patronales professionnelles et l'autre moitié par les organisations nationales professionnelles d'employés. Si les diverses organisations patronales ou ouvrières ne s'entendaient pas sur le choix des arbitres, le ministre choisissait, comme dans la procédure de 1925, parmi les candidats présentés.

La sentence arbitrale devait être rendue d'un commun accord par les deux arbitres. A défaut, un surarbitre, choisi parmi les membres en activité ou en retraite des grands

corps de l'Etat, par les deux arbitres, sinon par le président du conseil, terminait l'affaire.

Les principes généraux posés par la loi du 31 décembre 1936 devaient être respectés. Notamment les sentences arbitrales et surarbitrales étaient obligatoires.

Remarquons que tous les décrets étudiés jusqu'ici ne spécifient pas que seules les organisations les plus représentatives ont le droit de présenter des candidats pour les fonctions d'arbitres.

Le décret du 31 octobre 1938 (*J. O.* du 11 novembre, p. 12.795), pris en application de la loi du 4 mars 1938 et après l'avis des organisations patronales et ouvrières *les plus représentatives*, maintient la procédure du décret du 13 février 1937, à laquelle, comme le remarquait le rapport préliminaire, armateurs et marins étaient depuis longtemps habitués.

4 COMMISSIONS PARITAIRES DES MINES

Créées par les circulaires du 24 mars 1918 et de septembre 1918, ces commissions étaient présidées par le préfet et composées d'un nombre égal d'ouvriers et de patrons, syndiqués ou non, choisis par le préfet d'accord avec les intéressés.

En pratique les préfets s'adressèrent aux organisations syndicales, celles-ci étant très puissantes dans les mines, aussi bien du côté patronal (Comité des Houillères) que du côté ouvrier.

Ces commissions à bases territoriales étaient chargées de prévenir les conflits en fixant les taux des salaires dans leur circonscription.

A défaut d'accord, le ministre décidait.

Cette organisation de circonstance disparut à la fin des hostilités.

SECTION B.

La loi du 31 décembre 1936

1 PRÉLIMINAIRES

L'ampleur prise par la crise économique et les troubles sociaux exigeait une procédure de conciliation et d'arbitrage ne reposant pas uniquement sur la bonne volonté des parties, comme celle de 1892; et les conflits étaient tels, dans une économie si chancelante, qu'on ne pouvait les laisser s'éterniser.

La loi du 24 juin 1936 imposa l'insertion dans les conventions collectives passées entre organisations les plus représentatives d'une clause prévoyant la procédure suivant laquelle seraient réglés les différends relatifs à son application (art. 31 *vc*, 6°, ancienne rédaction).

C'était généraliser une stipulation adoptée déjà assez couramment. De 1919 à 1933, 58 conventions collectives prévoyaient des commissions mixtes de conciliation, et 146 une procédure d'arbitrage (2).

*Circulaire du 3 juillet 1936**(J. O. du 4, p. 7.021)*

Mais l'on ne pouvait attendre la conclusion des conventions collectives pour remédier aux conflits en cours, et l'élaboration de celles-ci remettait souvent en question les accords provisoires qui avaient permis de reprendre le travail.

Aussi M. Lebas, Ministre du Travail, institua par une circulaire du 3 juillet 1936 une commission paritaire de conciliation dans chaque département. Les employeurs et employés en conflit étaient invités à avoir recours à ses bons offices, et elle pouvait se saisir elle-même en l'absence de demandes.

(2) Laroque : *Rapport au Conseil National Economique sur les conventions collectives de travail*, p. 111.

Les membres en étaient choisis par le préfet sur deux listes, comprenant chacune deux fois plus de candidats qu'il n'y avait de places à pourvoir, et dressées l'une, pour les employeurs, par les chambres de commerce du département, et l'autre, pour les employés, par l'Union départementale des syndicats ouvriers confédérés (C. G. T.).

Il était recommandé d'inscrire sur ces listes des représentants des « industries dominantes du département » et des personnes « ayant acquis l'expérience du règlement des différends collectifs de travail ».

Les Chambres de commerce étaient bien qualifiées pour représenter l'ensemble des employeurs dont elles sont les élues, et l'on pouvait compter sur leur esprit de modération et d'impartialité pour choisir des candidats décidés à jouer leur rôle de conciliateur. On ne pouvait en dire autant de toutes les Unions départementales, qui n'avaient pas la majorité ni dans toutes les régions, ni dans toutes les professions. Notons, toutefois, qu'en Moselle et en Alsace, des délégués ouvriers chrétiens furent admis par le préfet.

Comme le spécifiait la circulaire, la commission n'était pas un tribunal, mais un organisme de conciliation. Son rôle était de rapprocher les parties, auxquelles elle pouvait faire des recommandations et des propositions de transaction.

L'article 15 de la loi monétaire du 1^{er} octobre 1936 prévoyait, en cas de hausse notable du coût de la vie avant le 31 décembre 1936, un décret fixant un système de conciliation et d'arbitrage « obligatoire » pour les conflits sur les salaires. Ce décret ne fut pas pris. Mais il était intéressant de noter le mot « obligatoire », qui nous ramène aux principes du décret du 17 janvier 1917.

2 LA LOI DU 31 DÉCEMBRE 1936 (J. O. du 1^{er} janvier 1937)

La loi du 31 décembre 1936 sur les procédures de conciliation et d'arbitrage dans les conflits collectifs du travail a été prise sous la pression des événements. Elle énonce

seulement les principes généraux, et, par suite de l'opposition du Sénat, qui voulait que le gouvernement en prenne toute la responsabilité, renvoie pour son application à des décrets à prendre avant une date déterminée.

1° La loi s'applique seulement au commerce et à l'industrie, comme la loi sur les conventions collectives.

2° La procédure doit se dérouler avant toute grève ou tout lock-out.

3° La loi s'applique aussi aux conflits en cours, ce qui doit entraîner immédiatement la reprise du travail. Les difficultés qui pourraient retarder cette reprise immédiate seront arbitrées sans délai et sans préliminaire de conciliation.

4° La procédure suivie sera celle prévue par la convention collective. A défaut, le Gouvernement la fixera par décret jusqu'à la clôture de la session ordinaire de 1937. Ce délai fut prorogé jusqu'au 31 décembre 1937 par la loi du 18 juillet 1937 (*J. O.* du 20), puis jusqu'au 28 février 1938 par la loi du 11 janvier 1938 (*J. O.* du 13). La procédure sera organisée « dans le cadre des lois existantes ».

5° Si les parties ou les arbitres ne s'entendent pas pour désigner un surarbitre, celui-ci devra être pris « parmi les membres en activité ou en retraite des grands corps de l'Etat ».

6° Les deux arbitres et le surarbitre auront les pouvoirs d'amiabiles compositeurs. Ils ne seront pas tenus d'observer les règles du droit.

7° L'arbitrage doit créer « une atmosphère de collaboration dans le respect des droits mutuels des parties : droit de propriété, droit syndical, liberté individuelle, liberté du travail, liberté syndicale ».

8° « La sentence arbitrale sera motivée, non susceptible d'appel, obligatoire et publique. »

3 DÉCRETS ET ARRÊTÉS D'APPLICATION DE LA LOI DU 31 DÉCEMBRE 1936

La procédure de conciliation et d'arbitrage des conflits collectifs applicable à défaut de procédure prévue par la convention collective fut déterminée par les décrets du 16 janvier 1937 (*J. O.* du 17, p. 706) et du 19 septembre 1937 (*J. O.* du 19, p. 10748) et les arrêtés des 3 février 1937 (*J. O.* du 6, p. 1584), 16 février 1937 (*J. O.* du 20, p. 2323) et 2 décembre 1937 (*J. O.* du 7, p. 13299).

1° Il y avait d'abord une phase de conciliation à trois échelons successifs devant trois commissions hiérarchiquement étagées et comprenant en nombre égal employeurs et employés. La procédure s'arrêtait dès qu'un accord amiable était conclu.

a) Commission départementale de conciliation présidée par le préfet et analogue à la commission paritaire du 3 juillet 1936.

L'article 3 du décret du 16 janvier 1937 indiquait que ses membres seraient désignés en tenant compte « de tous les éléments et notamment de l'importance respective des organisations professionnelles existant dans le département ».

L'arrêté du 3 février 1937 s'est inspiré de la circulaire du 3 juillet 1936. Les représentants des employeurs sont choisis par le préfet sur une liste comprenant un nombre de noms quadruple de celui des membres à nommer et dressée par la ou les Chambres de commerce du département. Les représentants des employés sont choisis parmi les candidats des « organisations syndicales interprofessionnelles *les plus représentatives* » pour le département. C'est la première fois que nous trouvons en matière de conciliation et d'arbitrage mention des organisations les plus représentatives agissant au nom de toute la profession.

L'article 3 prévoit le cas où plusieurs organisations syndicales pourraient être considérées comme les plus repré-

sentatives. En ce cas, le préfet indique à chacune d'elles « compte tenu de son importance et de tous autres éléments caractéristiques », le nombre de représentants qu'elle aura à la Commission départementale. Et chaque organisation établit une liste de candidats double de celle des membres à nommer par le préfet. Un arbitre a déclaré qu'en cas de conflit entre organisations se prétendant les plus représentatives, celles-ci pouvaient recourir à un arbitrage au lieu de laisser le préfet établir leur participation respective (3).

La commission pouvait être divisée en sections locales ou professionnelles, et il pouvait être créé des commissions interdépartementales. Leurs membres étaient choisis suivant la même procédure. Toutefois, s'il s'agissait d'une section professionnelle, les candidats des employés étaient désignés par les « organisations syndicales professionnelles (et non plus interprofessionnelles) *les plus représentatives* ».

L'on peut se demander pourquoi les employeurs n'étaient pas représentés par leurs syndicats patronaux. Ce n'était pas parce qu'ils étaient engagés dans les conflits professionnels, car cette raison serait aussi valable pour les syndicats ouvriers. Il faut plutôt en rechercher l'explication dans le fait que les pouvoirs publics ont l'habitude de collaborer avec les Chambres de commerce, et aussi que, dans nombre de départements, en face de syndicats éparpillés, elles étaient incontestablement les organisations les plus représentatives des employeurs du commerce et de l'industrie.

b) *Commission mixte paritaire de conciliation*. — Ses membres étaient désignés par les Fédérations nationales patronale et ouvrière, auxquelles étaient affiliés « les syndicats *les plus représentatifs* des parties en cause » (Article 5 du décret du 16 janvier 1937).

(3) Sentence arbitrale Sabatier du 28 septembre 1937 (Industries chimiques de la Charente-Inférieure), citée par M. Binachon à la séance du Sénat du 27 février 1938 (*J. O., Déb. parl. Sénat*, 28 février 1938, p. 232).

S'il y avait contestation, le ministre déterminait quelle fédération était la plus représentative.

A partir de cet échelon, aussi bien du côté employeurs que du côté employés, tous les professionnels étaient représentés par des syndicats.

c) *Commission nationale interprofessionnelle de conciliation*. — Elle était formée d'un nombre égal de patrons et de salariés choisis « par la Confédération patronale et la Confédération ouvrière *les plus représentatives* ».

Le soin de les déterminer était laissé à la Commission permanente du Conseil National Economique qui désigna à l'unanimité, dans sa séance du 25 janvier 1937, la C.G.P.F. et la C.G.T.

2° En cas d'échec de la conciliation, qui, depuis le décret du 18 septembre 1937, pouvait être constaté dès le premier ou le second échelon de la conciliation :

a) Chaque partie désignait un arbitre. Si elle ne le faisait pas, celui-ci était choisi par le ministre sur une des deux listes de 15 noms, puis de 40 noms, établies par les confédérations patronale ou ouvrière les plus représentatives.

b) Si les deux arbitres ne pouvaient se mettre d'accord, ils devaient désigner un surarbitre. Pour faciliter leur choix, une liste de trente noms devait être établie d'un commun accord par la C.G.P.F. et la C.G.T. S'ils ne le faisaient pas, le Président du Conseil nommait un surarbitre.

3° Enfin un comité consultatif fut créé pour centraliser la documentation. A côté de 2 parlementaires, 8 membres des grands corps judiciaires et des ministères et 4 surarbitres, il comprenait 4 patrons désignés sur la proposition de la C.G.P.F., 4 ouvriers désignés sur celle de la C.G.T., et 1 patron et 1 ouvrier désignés par la Commission permanente du Conseil supérieur du travail.

4 PLACE DES ORGANISATIONS SYNDICALES
LES PLUS REPRÉSENTATIVES
SOUS LE RÉGIME DE LA LOI DU 31 DÉCEMBRE 1936

Elles jouaient un rôle très important dans la phase de la conciliation puisqu'elles désignaient tous les membres des trois commissions successives, à l'exception des représentants patronaux de la commission départementale.

Dans la phase de l'arbitrage, elles établissaient des listes sur lesquelles devaient être choisis les arbitres lorsque les parties ne voulaient pas en désigner; et une autre liste qui pouvait guider le choix des parties en quête d'un surarbitre.

Enfin elles désignaient une partie des membres du Comité consultatif.

5 STATISTIQUES

Du 1^{er} janvier 1937 au 30 avril 1938, 9.631 conflits furent portés à la connaissance des préfets, sur lesquels 608 furent réglés suivant la procédure prévue aux conventions collectives et 2.824 directement entre les parties soit par accords directs, soit par recours à un arbitrage. La procédure légale ne s'appliqua donc qu'à 6.199 conflits. 2.610 furent réglés par la commission départementale de conciliation et à la suite de l'échec de cette première tentative de conciliation, il fut recouru immédiatement à l'arbitrage 1.625 fois d'accord entre les parties et 701 fois sur la décision de la commission.

Il n'y eut que 1.263 affaires à atteindre le second échelon de la conciliation (4).

Du 1^{er} janvier 1937 au 4 mars 1938, la Présidence du Conseil désigna 1.514 surarbitres (5).

(4) *Bull. Min. Trav.*, 1938, p. 319.

(5) *Ibid.*, p. 321.

SECTION C.

Loi du 4 mars 1938

1 INCONVÉNIENTS DE LA PROCÉDURE DE 1937

La pratique avait montré certains inconvénients de la procédure de 1937. Ses différents échelons, au lieu de calmer les esprits, les irritaient par le retard apporté à la solution du conflit. Et les sentences arbitrales et surarbitrales adoptaient des points de vue très différents sur le même sujet, par exemple sur l'adoption de l'échelle mobile des salaires.

2 LA LOI DU 4 MARS 1938

(*J. O.* du 5, p. 5.270)

La loi du 4 mars 1938 sur les procédures de conciliation et d'arbitrage modifiait ou complétait la loi du 31 décembre 1936, notamment sur les points suivants :

1° Elle s'appliquait aux procédures engagées.

2° La procédure à suivre sera en principe celle prévue par la convention collective. Mais le gouvernement fixera par décrets, pris après consultation des organisations patronales, ouvrières et artisanales les plus représentatives, la procédure applicable en cas de silence de la convention et aussi lorsqu'il n'y aura pas de convention régissant toutes les entreprises ou tous les personnels en conflit.

3° Les pouvoirs des arbitres et des surarbitres sont diminués. Ils ne pourront statuer que sur les objets énumérés au procès-verbal de non conciliation et sur ceux qui seront la conséquence du conflit. Ils jugeront suivant les règles du droit commun lorsqu'il s'agira de questions juridiques et en équité sur les autres conflits, notamment d'ordre économique. L'article 10 fixe les règles qu'ils devront observer en matière de salaires. Enfin les parties et le Ministre du Travail pourront introduire des recours contre leurs sentences devant une Cour supérieure d'arbitrage.

4° La sentence arbitrale, devenue exécutoire, interpré-

tant les clauses d'une convention collective ou fixant les salaires, produit les effets d'une convention collective, après avoir été déposée au greffe d'une justice de paix ou au secrétariat d'un conseil de prud'hommes. « Si cette sentence est intervenue en vue de régler un différend entre organisations syndicales, patronales et ouvrières, les plus représentatives, elle pourra faire l'objet d'un arrêté d'extension dans les conditions prévues aux articles 31 *vd* et suivants du livre I^{er} du Code du Travail » (Article 18). Par suite, une sentence ne s'appliquera à une personne déterminée que si cette personne a été partie au conflit ou si la sentence a fait l'objet d'un arrêt d'extension (Cassation, Chambre sociale, 8 juin 1939. Daffe c. Delfosse) (6). Et une sentence qui a interprété une convention passée entre organisations les plus représentatives ne sera elle-même obligatoire pour toute la profession qu'après avoir été étendue par arrêté ministériel (Cassation, Chambre sociale, 3 avril 1939. Guillaume frères c. Brun) (6).

Il est normal que cette sentence échappe aux conditions de l'article 31 *vc*, qui énumère les clauses à insérer obligatoirement dans une convention, puisqu'elle n'a pu porter que sur les points en litige.

3 DÉCRETS ET ARRÊTÉS D'APPLICATION DE LA LOI DU 4 MARS 1938

La procédure résultant de la loi du 4 mars 1938 fut organisée par le décret du 20 avril 1938 (*J. O.* du 21, p. 4.605) et les arrêtés des 22 avril 1938 (*J. O.* du 23) concernant la commission nationale de conciliation et du 20 mai 1938 (*J. O.* du 21, p. 5.741) concernant les commissions départementales de conciliation.

La Cour supérieure d'arbitrage fut organisée par le décret du 3 avril 1938 (*J. O.* du 5, p. 4.040. *Rect. J. O.* du 7;

(6) Décisions citées dans *Questions prud'hommales*, septembre 1939, p. 855.

p. 4134) modifié par le décret du 12 novembre 1938 (*J. O.* du 13, p. 12866).

Nous noterons seulement les points suivants :

1° Il n'y a qu'une seule tentative de conciliation soit devant la commission départementale de conciliation dont les membres sont nommés de la même manière que ceux de la commission analogue de 1937, les employeurs sur présentation de la Chambre de commerce et les employés sur présentation des « organisations syndicales interprofessionnelles les plus représentatives » (Voir ci-dessus pour plus de détails),

— soit, si le conflit a une importance particulière, devant la Commission nationale de conciliation siégeant au Ministère du Travail et composée d'au plus trois représentants patronaux et trois représentants ouvriers « désignés par les fédérations nationales patronale et ouvrière auxquelles sont respectivement affiliés les syndicats les plus représentatifs des parties en cause ». Le Ministre indique, en cas de contestation, les fédérations compétentes.

2° Si la conciliation n'aboutissait pas, les parties devaient dans les deux jours désigner chacune leur arbitre. A défaut, le préfet les nommait d'office sur une des deux listes de dix noms, patronale ou ouvrière, établies par le Premier Président de la Cour d'Appel « sur avis du Préfet pris après consultation des organisations patronales et ouvrières les plus représentatives ». Ou, s'il s'agissait d'une affaire portée devant la commission nationale de conciliation, le Ministre les désignait sur une des deux listes de 60 noms au moins établies par la commission permanente du Conseil National Economique.

3° Si les arbitres ne pouvaient rendre une sentence commune, la solution du conflit était donnée par un surarbitre choisi par les arbitres d'un commun accord, sinon par le ministre parmi les membres en activité ou en retraite des grands corps de l'Etat.

4° La Cour Supérieure d'arbitrage, composée de magistrats et de hauts fonctionnaires, joue un rôle analogue à celui de la Cour de Cassation. Il lui est adjoint, en cas de

recours introduit par le Ministre du Travail, des membres patrons et ouvriers désignés respectivement par les représentants des employeurs et des employés à la Commission permanente du Conseil National Economique.

Dispositions spéciales aux services publics concédés

La procédure ne peut s'engager dans les services publics concédés qu'avec l'autorisation de la collectivité publique concédante.

Nous le notons seulement parce que l'article 14 du décret du 20 avril 1938, au lieu de dire « les organisations les plus représentatives », donne les moyens de les reconnaître dans un cas particulier. Il peut se trouver plusieurs collectivités publiques concédantes ; dans ce cas, on ne demande pas l'autorisation de toutes, mais on admet que la plus importante représente les autres : ce sera « la collectivité administrativement la plus élevée ou, à défaut, un ensemble de collectivités groupant, d'après les résultats du dernier recensement de la population, le plus grand nombre d'habitants ».

Le premier critérium ne peut être appliqué aux organisations syndicales puisqu'en principe elles ont les mêmes droits ; quant au second, d'ordre numérique et auquel correspond le nombre d'adhérents, nous verrons qu'il ne peut suffire à lui seul à déterminer le syndicat le plus représentatif.

Commissions de conciliation dans les industries relevant du Ministère des Travaux Publics

Le Ministre des Travaux Publics a, par une série d'arrêtés rédigés en termes similaires (23 juin 1938 (*J. O.* du 24), concernant les transports, 1^{er} juillet 1938 (*J. O.* du 2) concernant les mines, minières et carrières, et 7 octobre 1938 (*J. O.* du 8, p. 11757) concernant les entreprises de production et de distribution de gaz et d'électricité) créé une Commission nationale de conciliation pour chacune de ces industries.

Leurs membres sont désignés « par les fédérations nationales patronale et ouvrière auxquelles sont respectivement affiliés les syndicats les plus représentatifs des parties en cause », fédérations indiquées par le Ministre en cas de contestations.

4 DÉCRET-LOI DU 12 NOVEMBRE 1938 (J. O. du 13, p. 12.866)

Ce décret-loi relatif à la procédure de conciliation et d'arbitrage a apporté un certain nombre de modifications à la loi du 4 mars 1938.

Sans en faire une étude générale, notons que le groupement ou le syndicat des employés partie à un arbitrage fixant les conditions du travail devra obligatoirement participer à la convention collective modifiant la sentence arbitrale et conclue dans les trois mois de celle-ci (article 4). Une organisation ouvrière non la plus représentative devra dans ce cas être admise à signer une convention passée entre organismes les plus représentatifs.

Une autre innovation est l'institution de sanctions autres que civiles à l'égard de la partie qui n'exécute pas la sentence.

5 PLACE DES ORGANISATIONS SYNDICALES LES PLUS REPRÉSENTATIVES SOUS LE RÉGIME DE LA LOI DU 4 MARS 1938

Elles présentent les membres ouvriers des commissions départementales et tous les membres des commissions nationales de conciliation.

Au stade de l'arbitrage, elles établissent, soit directement, soit par l'intermédiaire de la section permanente du Conseil National Economique qui est leur émanation, les listes d'arbitres à désigner, lorsque les parties ne veulent pas en indiquer.

Enfin, elles participent par l'intermédiaire de la même section permanente, à la désignation des membres patronaux et ouvriers de la Cour Supérieure d'arbitrage.

6 STATISTIQUE

Du 4 mars 1938 au 1^{er} janvier 1939, 3.003 surarbitres ont été désignés et 2.311 sentences ont été rendues (7).

Pendant la même période, l'on a demandé l'extension de 76 sentences arbitrales (8) et 10 d'entre elles ont fait l'objet d'un arrêté d'extension (9).

7 SUSPENSION DE CETTE LÉGISLATION

L'article 13 du décret-loi du 1^{er} septembre 1939 sur le régime du travail, a suspendu l'application de la législation sur la conciliation et l'arbitrage.

Notons que si l'article 60 de la Charte du Travail donne à tous les organismes professionnels le soin de « s'efforcer de prévenir et de concilier les différends » du travail, les différends collectifs non conciliés seront soumis à l'arbitrage d'arbitres désignés par le Comité social (art. 62) ou portés devant les tribunaux du travail (art. 61 et 63).

(7) *Bull. Min. Travail*, 1938, p. 432.

(8) *Ibid.*, p. 440.

(9) *Ibid.*, p. 436.

CHAPITRE V

AUTRES ATTRIBUTIONS DES ORGANISATIONS SYNDICALES LES PLUS REPRÉSENTATIVES

Ce chapitre n'a pas la prétention d'être complet. Il montre seulement, par une série d'exemples, l'importance prise par les organisations les plus représentatives dans les divers domaines du droit ouvrier.

SECTION I.

Conseils de l'enseignement technique

La loi du 25 juillet 1919 (*J. O.* du 27) (Loi Astier), relative à l'organisation de l'Enseignement technique industriel et commercial, a conféré à un certain nombre d'organismes un rôle consultatif en cette matière.

1° Le Conseil supérieur de l'Enseignement technique « doit être consulté sur les projets de lois, de règlements et de décrets généraux relatifs à l'enseignement technique ». Il peut aussi donner des avis sur les questions qui lui sont soumises et émettre des vœux (article 6).

La composition de ce Conseil fut déterminée par un décret du 10 juillet 1920, puis par un décret du 16 janvier 1925 (*J. O.* du 1^{er} février, p. 1219), qui y admirent des représentants des groupements professionnels patronaux et ouvriers nommés par le ministre.

Il fut réorganisé par un décret du 23 juillet 1930 (*J. O.* du 29, p. 8569), complété par un décret du 30 octobre 1930

(*J. O.* du 1^{er} novembre, p. 12.222), aux termes desquels figurèrent désormais parmi les membres nommés par le Ministre « dix patrons nommés d'après une liste de présentation établie par le groupement patronal *le plus représentatif* et soumise pour avis au président de l'Assemblée des présidents de Chambres de commerce » et « dix ouvriers et employés nommés d'après une liste de présentation établie par le groupement d'ouvriers et d'employés *le plus représentatif* ».

La C.G.P.F. et la C.G.T. les désignèrent respectivement.

2° Dans chaque département, un Conseil départemental de l'enseignement technique (auquel peut être adjoint des comités cantonaux) donne son avis sur les questions qui lui sont soumises, étudie les mesures propres à favoriser l'enseignement technique et rédige un rapport annuel (article 9 de la loi).

Leur composition fut fixée par un décret du 10 février 1921 modifié à plusieurs reprises. Ils comprennent notamment des représentants des chefs d'entreprises et des salariés. Les premiers furent toujours désignés par la ou les Chambres de commerce. Les seconds furent d'abord élus par les commissions locales professionnelles dont il sera parlé plus loin. Puis le décret du 20 juin 1928 (*J. O.* du 28, p. 7167) fixa que, dans les départements autres que la Seine « dans le cas où il n'existerait pas de commissions locales professionnelles ou dans le cas où elles seraient en nombre insuffisant pour constituer le collège électoral, les délégués ouvriers et employés seront désignés par les associations professionnelles ou syndicats d'ouvriers et d'employés du département *les plus représentatifs* ; à défaut de groupements professionnels, par le conseil de prud'hommes » (art. 3). Le conseil départemental alors en fonctions, devait indiquer le mode d'élection à employer.

Et dans la Seine, le décret du 24 octobre 1930 (*J. O.* du 28, p. 12082) plaça parmi les membres élus « dix ouvriers, employés d'usines ou d'ateliers, désignés par le groupement d'ouvriers *le plus représentatif* » et « dix employés

désignés par le groupement d'employés de commerce *le plus représentatif* ».

3° Enfin, dans les communes où la création de cours professionnels pour le perfectionnement des apprentis, ouvriers et employés est reconnu nécessaire, une commission locale professionnelle est chargée de les organiser (art. 39 de la loi). Les délégués des industriels et commerçants étaient désignés par la Chambre de commerce, et ceux des ouvriers et employés étaient élus suivant le mode électoral adopté pour les élections aux conseils de prud'hommes.

Mais ce mode d'élection souleva des difficultés pratiques et on lui reprocha de ne pas désigner forcément des représentants des commerces et industries dominant dans la localité. Aussi la loi du 9 avril 1932 (*J. O.* du 13) décida que les délégués ouvriers et employés seraient « respectivement désignés par les associations professionnelles ou syndicats d'ouvriers ou d'employés *les plus représentatifs*, à défaut ou en cas d'impossibilité par le conseil des prud'hommes ».

SECTION II.

Commission supérieure des maladies professionnelles

La loi du 25 octobre 1919 (*J. O.* du 27) étendant aux maladies d'origine professionnelle la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail a créé, par son article 10, une Commission supérieure des maladies professionnelles « spécialement chargée de donner son avis sur les modifications à apporter aux tableaux (énumérant les affections aiguës ou chroniques considérées comme maladies professionnelles), sur les extensions à donner à la présente loi et sur toutes les questions d'ordre médical ou technique qui lui sont renvoyées par le Ministre du travail ».

Dans cette commission, composée de 37 personnes, les employeurs et employés étaient représentés par deux membres élus par les Chambres de commerce, et un conseiller prud'homme patron, un conseiller prud'homme ouvrier,

deux patrons et deux ouvriers désignés par le Conseil supérieur du travail. En outre devaient être spécialement adjoints pour chaque affaire deux patrons et deux ouvriers représentant les industries objet de la délibération.

Loi du 1^{er} janvier 1931
(J. O. du 4, p. 106)

La composition de cette commission fut modifiée par l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} janvier 1931. A côté de deux sénateurs, trois députés, six fonctionnaires et six médecins, siégèrent désormais « six chefs d'entreprise et six ouvriers désignés respectivement par les organisations patronales et ouvrières *les plus représentatives* ».

SECTION III.

Projet de Comités départementaux d'action économique

M. Daladier, président du Conseil, déposa le 17 octobre 1933 un projet de loi tendant à organiser des comités départementaux d'action économique ayant pour objet la fixation et la surveillance des prix des produits de première nécessité (*J. O., Chambre, Doc. parl.*, 1933, n° 2408).

Ces comités, présidés par le préfet, devaient comprendre « en nombre égal des représentants des producteurs, des intermédiaires et des consommateurs choisis par le préfet qui pourra faire appel aux membres des associations ou des syndicats *les plus notables* du département et aux organisations d'anciens combattants ».

Ce projet fut renvoyé à la Commission de l'administration générale, départementale et communale.

SECTION IV.

Commission des titres d'ingénieurs

La loi du 10 juillet 1934 (*J. O.* du 13) sur la protection du titre d'ingénieur diplômé a créé par son article 2 une Commission des titres d'ingénieurs qui doit être consultée sur toutes les questions concernant ces titres et qui comprend « pour moitié des membres choisis par le ministre chargé de l'enseignement technique parmi le personnel de l'enseignement supérieur public et des grandes écoles d'enseignement technique; pour un quart, des membres désignés, en raison de leur compétence technique et professionnelle, par le groupement d'employeurs *le plus représentatif*; pour un quart, des membres désignés par les groupements techniques et par les groupements professionnels d'ingénieurs *les plus représentatifs* ».

Le décret du 3 août 1934 nomma 10 membres de la première catégorie; 5 désignés par la C.G.P.F., et 5 ingénieurs désignés, 1 par l'Union syndicale des ingénieurs français, 1 par l'Union sociale des ingénieurs catholiques, 1 par la Société des ingénieurs civils et 2 par la Fédération des Associations, Sociétés et Syndicats français d'ingénieurs.

SECTION V.

Commission de la carte d'identité des journalistes professionnels

L'article 29 j du livre I du Code du travail exige des journalistes d'être titulaires d'une carte professionnelle d'identité pour pouvoir « se prévaloir de la qualité de journaliste, soit à l'établissement d'un passeport ou de tout autre acte administratif, soit en vue de bénéficier des dispositions prises en faveur des représentants de la presse par les autorités administratives ».

Le décret du 17 janvier 1936 décida que cette carte serait

délivrée par une Commission de la carte d'identité des journalistes professionnels composée de 7 représentants des directeurs de journaux désignés par « l'organisation *la plus représentative* des directeurs de journaux » et de 7 représentants des journalistes professionnels, élus par les titulaires de la carte.

L'on peut remarquer cette combinaison de suffrage universel et de désignation par un organisme, et noter la date de ce décret antérieur, ainsi que celle des décrets cités dans les sections précédentes, aux élections législatives de 1936.

SECTION VI.

Commission de sécurité du travail

L'arrêté du 9 septembre 1939 (*J. O.* du 14, p. 11405) a créé, auprès du Ministre du Travail, une commission de sécurité de travail, dont les attributions, aux termes de l'article premier, étaient les suivantes :

1° « Préparer, avant examen par le comité consultatif des arts et manufactures, les projets de règlements d'administration publique relatifs à la sécurité des travailleurs à prendre en vertu du titre II du livre II du Code du Travail »;

2° Donner son avis, à la demande du ministre, sur tout ce qui peut concerner le statut des travailleurs.

Ses membres, nommés pour quatre ans par le Ministre du Travail, comprenaient, outre douze personnes « spécialement qualifiées en matière de sécurité du travail » et dix fonctionnaires, « six représentants des organisations professionnelles patronales, et six représentants des organisations professionnelles de travailleurs, dont trois représentants des organisations de techniciens et d'ingénieurs, *les plus représentatives*, désignés par ces organismes » (Article 2).

Ainsi qu'il résulte de l'arrêté de nomination de ces membres du 20 octobre 1939 (*J. O.* du 29, p. 12713), la

répartition des membres patronaux et ouvriers fut ainsi effectuée entre les grandes centrales syndicales :

5 patrons furent désignés par la C.G.P.F. et 1 par l'Union des Syndicats patronaux des industries textiles, qui avait gardé son autonomie.

La Confédération Générale du Travail, la Confédération Française des Travailleurs Chrétiens et la Confédération des Syndicats professionnels français désignèrent chacune un travailleur. (Un second cégétiste fut nommé parmi les personnes spécialement qualifiées en matière de sécurité du travail).

Enfin la désignation des trois ingénieurs fut confiée à la Fédération nationale des syndicats d'ingénieurs qui les fit choisir un par chacun des trois principaux groupements : Union des Syndicats d'ingénieurs français, Syndicat des ingénieurs salariés, et Syndicat professionnel des ingénieurs diplômés.

L'arrêté du 9 septembre 1939 fut abrogé par un arrêté du 20 décembre 1941 (*J. O.* du 21 janvier 1942, p. 305) qui laissait subsister la Commission de sécurité du travail avec les mêmes attributions. Mais il n'y avait plus que « quatre représentants des employeurs et quatre représentants des organisations de travailleurs, dont deux représentants des organisations de techniciens et d'ingénieurs » nommés par le Sous-Secrétaire d'Etat au Travail. Les syndicats n'avaient donc plus le droit de désigner leurs représentants. Un arrêté de nomination intervint le 22 décembre 1941 (*J. O.* du 21 janvier 1942, p. 305). Les deux employés furent choisis parmi les ex-cégétistes, et les ingénieurs l'un dans l'Union des syndicats d'ingénieurs français et l'autre dans le Syndicat des ingénieurs salariés.

Mais ces deux arrêtés des 20 et 22 décembre 1941 furent eux-mêmes abrogés par un autre arrêté du 22 janvier 1942 (*J. O.* du 23, p. 331). La Commission continuait donc d'être régie par l'arrêté de 1939. Mais ce ne fut pas pour longtemps, car l'arrêt du 20 décembre 1941 reparut au *J. O.* du 28 janvier 1942 (p. 395).

Ces péripéties sont un exemple de la lutte qui se livre actuellement entre adversaires et défenseurs des syndicats.

SECTION VII

Délégués du personnel

A) HISTORIQUE (1)

L'institution des premiers délégués du personnel est d'origine privée. Les premiers furent créés dès 1885 par M. Harmel, dans ses établissements du Val-des-Bois (Marne). Ils étaient élus par ateliers et composaient deux conseils d'usines, l'un pour les ouvriers et l'autre pour les ouvrières.

Les suivants furent ceux des Etablissements Schneider au Creusot, à la suite de l'arbitrage Waldeck-Rousseau du 7 octobre 1889.

Pendant la guerre de 1914, M. Thomas, Ministre de l'Armement, après en avoir conseillé la généralisation par les circulaires des 5 février et 17 mars 1917, les réglementa par la circulaire du 24 juillet 1917, qui fut un compromis entre les thèses patronale et ouvrière.

Les délégués ne pouvaient être créés que conformément aux règlements d'atelier. En principe étaient seuls électeurs les français majeurs et travaillant depuis plus de deux mois dans l'entreprise. Ce délai était porté à un an, y compris le temps passé aux armées, pour être éligible. Leur rôle était de défendre les réclamations individuelles repoussées par la direction et d'étudier une meilleure organisation technique.

Il en fut créé dans 347 établissements, dont 315 dépendaient de la Défense nationale. Ils disparurent presque tous après la guerre par suite de l'hostilité patronale, et aussi parce que les dirigeants de syndicats craignaient leur concurrence.

(1) D'après Ministère du Travail : *Règlement amiable des conflits collectifs du travail. Enquête et documents*. Paris, Berger-Levrault, 1924.

B) LÉGISLATION DE 1936-1938

1 *Loi du 24 juin 1936*
(*J. O.* du 26)

Comme nous l'avons vu, l'Accord Matignon prescrivit le rétablissement des délégués du personnel; et l'article 31 *vc* du livre I du Code du Travail (loi du 24 juin 1936) imposa l'insertion dans les conventions collectives passées entre organisations les plus représentatives d'une disposition concernant « l'institution dans les établissements occupant plus de 10 personnes, de délégués élus, dans son sein, par le personnel, ayant qualité pour présenter à la direction les réclamations individuelles qui n'auraient pas été directement satisfaites, relatives à l'application des tarifs de salaires, du Code de travail et autres lois et règlements concernant la protection ouvrière, l'hygiène et la sécurité; ces délégués élus pourront, à leur demande, se faire assister d'un représentant du syndicat de leur profession ». Ces prescriptions ne s'appliquent qu'au commerce et à l'industrie.

Les grandes lignes de cette institution peuvent se résumer ainsi :

1° Les délégués du personnel devaient être créés dans tous les établissements occupant plus de 10 salariés (2).

2° Leur rôle est : a) de présenter les réclamations individuelles concernant les salaires ou l'hygiène et la sécurité. Les autres matières ne les concernaient pas, non plus que les réclamations collectives.

b) d'accompagner l'inspecteur du travail dans sa tournée.

3° Leur nombre variait suivant l'effectif du personnel de l'établissement :

(2) M. Pébellier, à la séance de la Chambre du 15 février 1938, déclara qu'en 1937 furent élus 5.500 délégués appartenant à la C.G.T., 3.816 aux Syndicats professionnels français, et 300 à la C.F.T.C. (*J. O., Déb. parl. Chambre*, 1938, p. 356).

1 délégué titulaire et 2 suppléants de 11 à 50;
2 délégués titulaires et 2 suppléants de 51 à 200;
3 délégués titulaires et 3 suppléants de 201 à 500;
4 délégués titulaires et 4 suppléants de 501 à 1.000,
et 1 titulaire et 1 suppléant par tranche supplémentaire de 500 salariés. Ils pouvaient être répartis par ateliers ou par catégories professionnelles.

4° Les conditions d'électorat et d'éligibilité étaient fixées par chaque convention.

5° Enfin, leur statut personnel pouvait se résumer ainsi: ils étaient des salariés, donc soumis à la discipline de l'établissement et pouvant être renvoyés, mais des salariés ayant une mission spéciale : le temps passé à remplir leurs attributions était compté comme temps de travail jusqu'à concurrence de 10 heures par mois, et ils ne pouvaient être renvoyés pour faits se rattachant à l'exercice régulier de leurs fonctions.

2 Décret-loi du 12 novembre 1938
portant statut des délégués du personnel
(J. O. du 13, p. 12.867)

Ce décret-loi codifie les dispositions habituellement insérées dans les conventions collectives, mais en tenant compte des circonstances dans lesquelles il a été fait. Il y a eu alors une tentative de réorganisation de la nation qui s'est manifestée dans les décrets-lois de cette date par un essai de fixation des salaires et d'élimination de toute influence étrangère.

1° L'institution de délégués du personnel est obligatoire dans les établissements occupant plus de dix salariés. Il n'y a donc pas de changement sur ce point.

2° Leur rôle est : a) de transmettre à la direction les réclamations individuelles ou collectives relatives aux conditions du travail : règlements, hygiène et sécurité ;

b) de collaborer avec l'inspection du travail.

3° Le personnel est divisé en autant de catégories qu'il y a de conventions collectives distinctes; sinon on distingue

les ouvriers et les collaborateurs. Dans chaque catégorie, le nombre des délégués est de :

2 délégués titulaires et 2 suppléants de 11 à 250 salariés;

3 délégués titulaires et 3 suppléants de 251 à 1.000 salariés;

4 délégués titulaires et 4 suppléants au-dessus de 1.000 par tranche supplémentaire de 1.000.

4° Les seuls électeurs étaient les français des deux sexes, majeurs, travaillant depuis trois mois dans l'établissement et n'ayant pas été condamnés pour infractions aux articles 15 et 16 du décret organique du 2 février 1852.

Pour être élu, il fallait, outre ces conditions, être âgé de 25 ans, travailler depuis un an dans l'établissement et savoir lire et écrire. Les détaillants et les parents au deuxième degré des patrons étaient inéligibles.

Les délégués étaient élus pour un an au scrutin secret.

5° Leur statut personnel restait inchangé.

C) DÉCRET-LOI DU 10 NOVEMBRE 1939

(*J. O.* du 16, p. 13.143. Rect. *J. O.* du 22, p. 13.298)

Le régime des délégués du personnel a été modifié par le titre II du décret-loi du 10 novembre 1939 relatif au régime du travail pendant la durée des hostilités. Le rapport annexé au décret-loi et la circulaire du 14 décembre 1939 (*J. O.* du 16) en ont commenté les termes.

1 Il a été mis fin au mandat de tous les délégués alors en fonctions (article 9). Comme l'expose le rapport préliminaire, cette mesure était prise pour éliminer les communistes déclarés ou sympathisants, peu soucieux d'ordre et de collaboration. Le but principal du décret est, du reste, de soustraire les masses ouvrières à l'influence du communisme.

2 Les mesures suivantes sont prises pour la durée des hostilités :

1° L'institution de délégués du personnel est obligatoire dans les établissements occupant au moins 100 salariés (au lieu de plus de 10), facultative dans les autres.

2° Leur rôle reste le même que sous le régime du décret du 12 novembre 1938, mais il est recommandé au délégué d'être un agent de paix sociale.

3° Le classement du personnel en diverses catégories, notamment la distinction entre collaborateurs et autres salariés, est maintenue, et l'administration doit veiller à ce que chaque catégorie ait une part de représentation correspondant à son importance respective.

Il y a 3 délégués titulaires et 3 suppléants jusqu'à 1.000 salariés, et 2 titulaires et 2 suppléants par tranche supplémentaire de 1.000.

4° Pour remplacer les anciens délégués, « il ne paraît pas possible, disait le rapport, de procéder à des élections qui, dans les circonstances présentes, pourraient être une source d'agitation » et il est désirable, ajoutait-il, de supprimer « la coexistence au sein d'une même entreprise de délégués syndicaux tenant leur qualité de leurs organisations syndicales et de délégués élus tenant leur qualité d'une élection » (3).

Les nouveaux délégués sont donc désignés par « la ou les organisations ouvrières légales *les plus représentatives* », qu'elles aient ou non la forme syndicale, dans l'établissement considéré. C'est à cet échelon que doit être examiné le caractère de « plus représentative ».

Les organisations ouvrières ne peuvent désigner comme délégués que des salariés de l'établissement, hommes ou femmes, satisfaisant aux conditions d'exigibilité imposées par le décret du 12 novembre 1938, et, en outre, n'ayant pas appartenu à une formation communiste.

Le Ministre du Travail doit approuver les désignations faites dans les entreprises travaillant pour la Défense nationale.

5° Le statut personnel des délégués n'est pas modifié. Toutes ces dispositions sont encore en vigueur.

(3) C'est un signe de l'évolution des esprits de voir un ministre d'un gouvernement parlementaire ne pas mettre une majorité électorale au-dessus d'un groupement privé.

Le texte du décret du 10 novembre 1939 introduit deux modifications, qu'il faut approuver, à l'expression si souvent employée « les organisations les plus représentatives ». En disant « la ou les » il montra expressément qu'il peut y avoir plusieurs organisations les plus représentatives.

Et quoique le mot « légales » indique ici, d'après la circulaire du 14 décembre 1939, les organisations « dont les dirigeants n'ont appartenu à aucune des formations (communistes) et celles qui, ayant eu à leur tête des dirigeants ayant appartenu à ces formations, ont procédé à leur réorganisation après épuration », il serait à généraliser, car une organisation syndicale ne devrait pouvoir jouer un rôle de représentation de la profession que si elle est constituée suivant la réglementation du pays où elle se trouve.

SECTION VIII.

Présentation des délégués mineurs

Les délégués à la sécurité des ouvriers mineurs ont été créés par la loi du 8 juillet 1890, modifiée en 1901, 1905 et 1907, à laquelle a succédé la loi du 12 mars 1910, devenue le chapitre IV du livre II du Code du Travail (articles 120 à 157). Des modifications ont été apportées par les lois du 25 mars 1928 et du 3 juin 1933 et les décrets du 2 mai 1938, 12 novembre 1938 et 29 novembre 1939.

RÔLE

Leurs attributions, aux termes de l'article 120, consistent, dans l'étendue d'une circonscription souterraine, en :

1° La surveillance des conditions de sécurité et d'hygiène du personnel employé dans les travaux souterrains des mines, minières ou carrières;

2° L'examen des causes et circonstances des accidents survenus à ce même personnel;

3° La consignation sur un registre spécial des infractions observées par eux concernant le travail des enfants et des femmes, la durée du travail et le repos hebdomadaire;

4° L'exercice des fonctions de délégués du personnel de l'ensemble des ouvriers du fond, sauf clause contraire d'une convention collective. (L'article 8 du décret du 29 novembre 1939 a interdit cette clause), et, dans certaines conditions, des ouvriers du jour. Un délégué suppléant existe à côté de chaque délégué.

Les mines, minières et carrières à ciel ouvert peuvent être pourvues de délégués mineurs lorsqu'elles présentent un certain danger d'exploitation (article 157).

CONDITIONS POUR ÊTRE ÉLECTEUR ET ÉLIGIBLE

Ils étaient élus pour trois ans au scrutin de liste par les ouvriers français, travaillant au fond, âgés de 21 ans au moins, inscrits sur la feuille de la dernière paie effectuée pour la circonscription souterraine avant l'arrêté de convocation des électeurs, et jouissant de leurs droits politiques. Jusqu'au décret-loi du 12 novembre 1938 (*J. O.* du 13, p. 12867), les étrangers étaient électeurs aux mêmes conditions que les français, sauf la jouissance des droits politiques et en plus une résidence d'au moins deux ans en France, la possession d'une carte d'identité de travailleur industriel avec mention « mineur » et la preuve de n'avoir jamais été condamné à une peine criminelle ou correctionnelle.

Les conditions d'éligibilité, prévues par l'article 136, sont :

1° La nationalité française.

2° Savoir lire et écrire le français, ou l'idiome local dans le Haut-Rhin, le Bas-Rhin et la Moselle.

3° La jouissance des droits politiques.

4° L'absence de certaines condamnations.

5° 25 ans accomplis.

6° Etre ouvrier du fond et y avoir travaillé cinq années au moins, dont deux ans dans la circonscription ou dans l'une des circonscriptions voisines dépendant du même exploitant.

Les anciens ouvriers sont éligibles aux mêmes conditions et doivent en outre n'avoir pas cessé depuis plus de dix ans d'être ouvrier du fond ou délégué.

Tout ce système ne faisait aucune place aux syndicats. Les délégués mineurs, quoique appartenant presque toujours en pratique à un syndicat important, étaient en théorie des individus isolés élus par d'autres individus isolés.

DÉCRET-LOI DU 2 MAI 1938

Le décret-loi du 2 mai 1938, en ajoutant un article 156 bis au livre II du Code du Travail, introduisit une première collaboration syndicale. Il prévoit, que « la visite des organisations réglementaires concernant la sécurité et l'hygiène et intéressant plusieurs circonscriptions de délégués mineurs » sera confiée à « un ou plusieurs représentants des organisations syndicales les plus représentatives ».

La guerre empêcha le développement de cette institution.

DÉCRET DU 4 OCTOBRE 1939

(J. O. du 17, p. 12.379)

Ce décret prévoyait le cas où, dans une circonscription, il n'y aurait plus ni délégué mineur, ni délégué suppléant. Leurs remplaçants ne devaient plus être élus, mais être nommés par le préfet sur proposition de l'ingénieur en chef des mines.

Ce régime n'eut qu'une courte durée.

DÉCRET-LOI DU 29 NOVEMBRE 1939

(J. O. du 2 décembre, p. 13.572)

L'article 7 de ce décret, relatif au régime du travail dans les mines, minières et carrières et dans les industries annexes des mines pendant la durée des hostilités, mit fin au mandat des délégués mineurs qui étaient alors en fonctions, qu'ils aient été élus ou bien nommés par arrêté préfectoral. Toutefois, ils continuèrent leurs fonctions jusqu'à l'institution de leurs remplaçants à condition de ne pas appartenir à un parti interdit, notamment la Section française de l'Internationale communiste.

Les nouveaux délégués sont nommés pendant les hostilités par le Ministre du Travail et le Ministre des Travaux Publics et des Transports « après consultation de la ou des organisations ouvrières légales *les plus représentatives* », formule déjà employée par le décret du 10 novembre 1939. Leurs attributions sont les mêmes qu'en temps de paix. Mais ils sont obligatoirement délégués du personnel des ouvriers du fond, l'article 8 du décret interdisant toute clause contraire dans les conventions collectives.

Les conditions pour être nommé sont :

1° Toutes celles prévues par l'article 136 pour être éligible;

2° Avoir les capacités techniques nécessaires;

3° N'avoir encouru aucune condamnation pour activité dans une formation dissoute. Le texte se réfère aux décrets-lois des 26 septembre 1939 (Troisième internationale et organisations rattachées) et du 19 octobre 1939 (Parti national breton) et à tous décrets similaires. (Ainsi ceux relatifs aux organismes séparatistes alsaciens).

4° N'avoir appartenu à aucune des formations dissoutes.

Par le même décret, il était mis fin au mandat des délégués du personnel des services du jour et des industries annexes.

Les nouveaux délégués sont nommés par les organisations ouvrières légales les plus représentatives.

Ils doivent satisfaire aux conditions établies pour les délégués du personnel par le décret du 10 novembre 1939, et en outre n'avoir pas appartenu aux diverses formations politiques dissoutes après les organisations communistes.

En pratique, il a été tenu le plus grand compte de l'avis des organisations les plus représentatives. Mais il semble que ce système n'est plus en vigueur. Les derniers arrêtés de nomination de délégués mineurs ne font plus mention de consultation des organisations les plus représentatives (4).

SECTION IX.

Présentation des membres ouvriers des comités de sécurité d'entreprises

Les premiers comités de sécurité d'entreprises ont été signalés au début de 1927 par les rapports des inspecteurs du travail. Ils étaient créés par l'initiative patronale, parfois sur l'instigation de l'inspection du travail. Ils obtinrent une diminution du nombre des accidents de 40 à 50 % (5).

Il en fut créé dans les chemins de fer par le décret du 18 avril 1931 (*J. O.* du 24, p. 4486) modifié par le décret du 22 mai 1935 (*J. O.* du 24, p. 5564), puis dans l'aviation commerciale par l'article 19 de la loi du 11 décembre 1932 (*J. O.* du 15), mis en application par le décret du 24 mars 1933 (*J. O.* du 28), enfin dans la marine marchande par l'article 8 de la loi du 16 juin 1933 (*J. O.* du 17, p. 6302), appliqué par le décret du 1^{er} septembre 1934 (*J. O.* du 6).

Le décret du 4 août 1941 (*J. O.* du 10) les a rendus obligatoires dans les établissements visés à l'article 65 du livre II du Code du Travail et occupant d'une manière habi-

(4) Ainsi l'arrêté du 24 octobre 1941 nommant les délégués pour le Grand' Combe (*J. O.* du 25 janvier 1942, p. 362).

(5) Circulaire n° 140 du Sous-Secrétaire d'Etat au Travail du 13 août 1941. *B. O. Secrétariat d'Etat au Travail*, 16 août 1941, p. 860.

tuelle 500 salariées (ou 100, s'il s'agit d'un chantier temporaire du bâtiment ou des travaux publics). Ils peuvent aussi être institués dans les entreprises occupant de 100 à 500 employés, lorsque l'activité exercée offre un caractère dangereux ou expose à des maladies professionnelles.

Leurs attributions, très voisines de celles des délégués mineurs, consistent à : 1° Faire une enquête en cas d'accident ou de maladie professionnelle ayant entraîné au moins 20 jours d'incapacité temporaire; 2° Inspecter l'établissement aux points de vue sécurité et hygiène; 3° Appliquer les moyens préventifs contre l'incendie; 4° Et développer dans le personnel le sens du risque professionnel.

Ils sont composés du chef d'établissement, du chef de service de la sécurité, du médecin, d'un contremaître désigné par le patron, et enfin de deux délégués du personnel.

Ces délégués, aux termes de l'arrêté du 6 août 1941 (*J. O.* du 10) furent désignés par le préfet « sur une liste établie par les syndicats signataires des conventions collectives applicables dans l'établissement ou à défaut sur une liste établie par l'employeur ».

Ce système avait l'inconvénient de faire intervenir le chef d'entreprise dans la nomination de délégués du personnel.

Aussi l'arrêté du 8 octobre 1941 (*J. O.* du 14 novembre) les fit-il désigner par le préfet « sur une liste établie sur la proposition de l'inspecteur du travail, après avis des organisations syndicales *les plus représentatives* ».

Cette disposition est du reste prise à titre provisoire, puisque la Charte du Travail attribue aux comités sociaux les questions de sécurité et d'hygiène du travail.

SECTION X.

Comité national des viandes

La loi du 12 juillet 1941 (*J. O.* du 13, p. 2.928) a institué un Comité national interprofessionnel des viandes en remplacement du Bureau national de la viande créé par la loi

du 27 septembre 1940. Son article 3 spécifie qu'une partie des membres du comité de gestion sera désigné « sur proposition des organismes professionnels *les plus représentatifs* » du commerce de gros du bétail sur pied et de la viande abattue, des industries de transformation et du commerce en détail de la viande.

Cette disposition fut maintenue par l'article 3 de la loi du 27 septembre 1941 (*J. O.* du 30, p. 4.186 ; *Rect. J. O.* du 14 octobre) qui a réformé la loi du 12 juillet 1941.

Un arrêté du 12 février 1942 (*J. O.* du 18, p. 709 ; *Rect. J. O.* du 25, p. 804) a créé une Commission consultative auprès du Comité national interprofessionnel des viandes pouvant être consultée sur toutes les questions relevant des attributions de ce comité. Elle est composée de 76 membres (et non 73, comme le texte l'indique par erreur) nommés par arrêtés et répartis en trois sections : 1° Production : 21 membres nommés sur proposition de la Corporation paysanne ; 2° Transformation : 36 membres ; 3° Utilisateurs et techniciens : 19 membres, dont un représentant des associations ouvrières considéré comme représentant des consommateurs et nommé par le Secrétaire d'Etat au Travail. L'article 3 spécifie que « les membres professionnels seront désignés sur proposition des organismes professionnels nationaux *les plus représentatifs* ».

Ces derniers textes sont postérieurs à la Charte du Travail ; l'idée de syndicat le plus représentatif était donc devenue si habituelle qu'elle inspirait encore des mesures administratives au moment où le législateur enlevait aux syndicats la plus grande partie de leurs prérogatives (6).

(6) Voir aussi le Comité interprofessionnel du vin de Champagne (Loi du 12 avril 1941 — *J. O.* du 16, p. 1634) composé des représentants des « *groupements de base* », organisations professionnelles désignées par décret du 8 septembre 1941 (*J. O.* du 12, p. 3.908 — *Rect. J. O.* du 27, p. 4.166).

TROISIÈME PARTIE

EXPLICATION DE L'EXPRESSION " LES ORGANISATIONS SYNDICALES LES PLUS REPRÉSENTATIVES " EN DROIT FRANÇAIS

SECTION PRÉLIMINAIRE

Comme nous l'avons vu dans la deuxième partie, les organisations syndicales les plus représentatives ont vu, peu à peu, s'accroître leurs prérogatives. Plus particulièrement de 1936 à 1939, elles jouirent d'une place prépondérante dans les rapports entre employeurs et employés. A l'égalité absolue entre tous les syndicats, ayant, aux termes de la loi de 1884, les mêmes droits et le même rôle de représentation de leurs membres, succéda une hiérarchie : au sommet les syndicats les plus représentatifs, possédant sur certains points particulièrement importants (conventions collectives, conciliation des conflits) un monopole de représentation de tous les employeurs et de tous les employés d'une profession et d'une région déterminées, parfois même de toutes les professions dans la France entière; même s'ils ne sont pas leurs adhérents, même s'ils appartiennent à une autre organisation professionnelle. Puis les autres syndicats, toujours reconnus par la loi, conservant leurs attributions et leur compétence, mais forcés de reconnaître les décisions prises par les syndicats privilégiés dans les matières qui leur sont réservées.

Mais le législateur n'a jamais donné la définition de l'expression « les organisations syndicales les plus représentatives ». Nous tenterons de le faire en étudiant les travaux parlementaires ayant précédé les lois étudiées, les textes administratifs qui les ont appliquées ou commentées, les avis du Conseil national économique lors de la procédure d'extension des conventions collectives, les avis et les arrêts du Conseil d'Etat, les sentences des surarbitres et les arrêts de la Cour supérieure d'arbitrage. Et préalablement nous étudierons successivement les trois questions suivantes :

1° Peut-il y avoir, dans la même profession et la même région, plusieurs organisations les plus représentatives d'employeurs ou d'employés ?

2° Que faut-il entendre par : organisations syndicales ?

3° A quels éléments peut-on reconnaître le caractère le plus représentatif d'une organisation ?

CHAPITRE PREMIER

PLURALITÉ DES ORGANISATIONS SYNDICALES LES PLUS REPRÉSENTATIVES

Dans l'expression : « *Les* organisations syndicales les plus représentatives » employée par l'article 31 *va*, que faut-il comprendre par l'article « les » ? Dans une profession et une région déterminées, doit-il n'y avoir qu'une seule organisation la plus représentative des employeurs et qu'une seule organisation la plus représentative des employés; ou bien peut-on admettre plusieurs organisations les plus représentatives aussi bien du côté des patrons que de celui des salariés ?

Pour répondre à cette question, nous examinerons :

1° Les expressions employées par les textes : lois, décrets et arrêtés.

2° Ce qui en a été dit lors des discussions des textes législatifs au Parlement.

3° Les explications données par les circulaires ministérielles et les solutions adoptées par l'administration.

4° La jurisprudence.

5° Enfin la question de la représentation des diverses catégories de personnel ayant des intérêts distincts.

Et 6° nous verrons quelles conclusions tirer de cette étude.

SECTION I.

Les textes

1 TEXTES CONCERNANT LE CONSEIL NATIONAL ÉCONOMIQUE

La formule « la ou les », comme nous l'avons vu, apparut dans l'article 4 du décret du 16 janvier 1925 et fut reproduite par l'article 7 du décret du 9 avril 1925. Par contre, la loi du 19 mars 1936 n'emploie même pas l'expression « les organisations les plus représentatives ». Mais après comme avant des organisations similaires furent nommées dans la même catégorie professionnelle.

2 LOI DU 24 JUIN 1936

L'article 31 *va* a employé l'expression tant discutée « les organisations syndicales, patronales ou ouvrières, les plus représentatives ».

Pour notre part, le fait que chacune des épithètes patronales et ouvrières est au pluriel tend à faire admettre qu'il peut y avoir plusieurs organisations syndicales patronales comme plusieurs organisations syndicales ouvrières.

3 TEXTES EN MATIÈRE DE CONCILIATION ET D'ARBITRAGE

1° Le décret du 16 janvier 1937 pour la désignation de la commission départementale de conciliation enjoint de tenir compte de tous les éléments et notamment de l'importance respective « des organisations professionnelles existant dans le département » (article 3), formule qui n'exclut aucune solution.

L'article 6 fait désigner les membres de la commission mixte paritaire « par les Fédérations nationales patronale et ouvrière auxquelles sont respectivement affiliés les syndicats les plus représentatifs des parties en cause ». S'il n'y a qu'une seule fédération prévue, on peut encore admettre la pluralité de syndicats au début du conflit.

Et les articles 6, 8 et 10 parlent expressément d'une seule confédération patronale et d'une seule confédération ouvrière. Il n'y a là aucune pluralité possible.

2° L'arrêté du 3 février 1937, par contre, désigne les organisations syndicales les plus représentatives des salariés (articles 1, 3 et 4). L'article 3 indique même ce que le préfet doit faire en cas de pluralité d'organisations.

3° La loi du 4 mars 1938 reprend dans son article 18 la formule de l'article 31 *va*.

4° Le décret du 20 avril 1938 spécifie que les arrêtés à prendre devront tenir compte de tous les éléments « des organisations professionnelles existant dans le département » (article 3) et « des organisations professionnelles nationales intéressées »; et pour l'établissement des listes d'arbitres, il emploie la formule de l'article 31 *va* « après consultation des organisations patronales et ouvrières les plus représentatives » (Article 9).

5° L'arrêté du 22 avril 1938, concernant la commission nationale de conciliation, en fait désigner les membres par « les fédérations nationales, patronale et ouvrière, auxquelles sont respectivement affiliés les syndicats les plus représentatifs des parties en cause ».

6° Et l'arrêté du 20 mai 1938 reprend identiquement le texte de l'arrêté du 3 février 1937.

4 AUTRES TEXTES

1° L'article 43 *a* parle des « syndicats patronaux et ouvriers » en employant le pluriel pour les deux catégories.

2° Les décrets relatifs aux conseils de l'enseignement technique ne prévoient qu'un groupement à l'échelon national et dans la Seine, mais en admettent plusieurs pour les autres comités départementaux et les commissions locales.

3° La loi du 10 juillet 1934 introduit à la commission des titres d'ingénieurs *un* groupement patronal et *des* groupements d'ingénieurs.

4° Le décret du 17 janvier 1936 relatif à la carte d'identité professionnelle des journalistes ne prévoit qu'une seule organisation la plus représentative des directeurs de journaux.

5° Par contre, l'arrêté du 9 septembre 1939 créant la commission de sécurité du travail emploie le pluriel pour les organisations professionnelles de chaque catégorie; de même l'arrêté du 8 octobre 1941 pour les organisations ouvrières, et les textes concernant le comité des viandes pour les organismes professionnels.

6° Et les décrets-lois des 10 novembre 1939 (article 10) et du 29 novembre 1939 (article 7) sur la nomination des délégués du personnel et des délégués mineurs spécifient « la ou les » organisations les plus représentatives, ce qui nous rappelle les décrets de 1925 créant le Conseil national économique.

5 CONCLUSION

Ces textes admettent en général la pluralité d'organisations les plus représentatives. Ceux qui indiquent sans aucun doute qu'il n'y a qu'une seule organisation patronale et une seule organisation ouvrière ont été faits pour favoriser la C.G.P.F. et la C.G.T. (il faut mettre à part l'arrêté du 17 janvier 1936, qui est un cas d'espèce) et ne semblent pas poser de règle de principe. Mais il n'en subsiste pas moins qu'ils laissent une impression de contradictions et que la formule de l'article 31 *va*, qui domine toute la question, n'est pas parfaitement claire.

SECTION II.

Les travaux parlementaires

1 AVANT LA LOI DU 19 MARS 1936 SUR LE CONSEIL NATIONAL ÉCONOMIQUE

A la première discussion devant la Chambre, le 11 février 1936, M. Meck eût préféré la nomination des membres du C.N.E. par les associations intéressées et non

pas seulement par certaines associations désignées par décrets. Il craignait notamment qu'un monopole de représentation des intérêts des salariés ne fût attribué à la C.G.T. et il ajoutait : « J'espère qu'à l'occasion de ces désignations d'associations, le Gouvernement ne négligera pas les minorités qui existent dans le mouvement syndical ouvrier. — Nous sommes d'accord » (1), lui répondit M. Paul-Boncour, ministre d'Etat.

Cette réponse impliquait évidemment la pluralité d'organisations les plus représentatives.

2 AVANT LA LOI DU 24 JUIN 1936 SUR LES CONVENTIONS COLLECTIVES

Cette question fut d'abord abordée à la séance de la Chambre des Députés du 11 juin 1936 par M. Meck. Après avoir rappelé que les syndicats chrétiens avaient toujours lutté pour la liberté syndicale aussi bien contre les patrons que contre toute autre force, il constata que le texte de l'alinéa 2 de l'article 31 *va* employait exactement les termes contenus dans l'article 389 du Traité de Versailles et interprétés en 1922 par la Cour de justice internationale de La Haye en ce sens que « s'il y a dans un pays plusieurs organisations professionnelles représentant la classe ouvrière, toutes doivent être prises en considération par le Gouvernement lorsqu'il procède à la désignation du délégué ouvrier et de ses conseillers techniques ». Et il ajouta : « Je constate donc que le législateur emploie le même texte libéral pour permettre à tous les ouvriers de France, quelle que soit la tendance dont ils se réclament, de se faire représenter, en ce qui concerne les contrats collectifs, par leurs syndicats librement choisis selon leur volonté » (2).

Personne ne protesta contre cette interprétation, si bien que M. Valentin, après l'avoir approuvée, retira, le jugeant

(1) *J. O. Déb. parl. Chambre*, 12 février 1936, p. 335.

(2) *J. O. Déb. parl. Chambre*, 12 juin 1936, p. 1.396.

inutile, un amendement présenté par lui et MM. de Tinguy du Pouët et Boux de Casson, aux termes duquel la commission mixte devait être composée « des représentants des diverses organisations syndicales, patronales et ouvrières intéressées, ainsi que de délégués élus par les patrons et ouvriers de la catégorie n'ayant adhéré à aucune organisation syndicale. Ces divers représentants et délégués avaient un droit de vote proportionnel au nombre de patrons ou d'ouvriers qu'ils représentaient » (3).

Par contre, à la séance du Sénat du 17 juin 1936, M. Blum, président du Conseil, après avoir demandé au Sénat de s'en tenir à une formule déjà employée par le Traité de Versailles et par la loi sur le Conseil national économique (ce qui eût pu sembler une approbation de la pluralité d'organisations, puisque la jurisprudence du B.I.T. et du C.N.E. l'admet), déclara : « Nous tentons un commencement d'organisation (de la profession) et cette tentative est condamnée d'avance... si à l'intérieur des débats d'où sortiront les conventions collectives, nous introduisons la multiplicité d'organisations patronales et d'organisations ouvrières, déjà animées les unes contre les autres d'un esprit de concurrence et de rivalité... Tout au long de la législation du travail dans ce pays on a considéré que la plus importante, la plus représentative des organisations représentant soit le patronat, soit la classe ouvrière, avait qualité pour traiter en son nom » (4).

3 AVANT LA LOI DU 31 DÉCEMBRE 1936

Le projet de loi n° 1366 (5), présenté le 27 novembre 1936 par le Gouvernement à la Chambre, prévoyait par son article 5 la désignation des membres des commissions nationales de conciliation par la C.G.P.F. et la C.G.T., et par son article 7 l'établissement de listes d'arbitres par les

(3) *J. O. Déb. parl. Chambre*, 12 juin 1936, p. 1397.

(4) *J. O. Déb. parl. Sénat*, 18 juin 1936, p. 523.

(5) *J. O. Chambre Doc. parl.*, 1936, n° 1.366.

mêmes confédérations, considérées comme les seules organisations les plus représentatives sur le plan national.

Le patronat, disait l'exposé des motifs, s'était organisé en une confédération nationale devenue en fait, sinon en droit, son organisation représentative et qui, comme telle, avait signé l'accord Matignon ; et les salariés, après la fusion de leurs deux principales confédérations et l'afflux d'adhésions qui s'ensuivit, formaient un groupement de 5 millions d'adhérents.

Ce projet de loi, du reste, avait été établi suivant le projet d'accord adopté le 19 novembre 1936 par les représentants de la C.G.T. et de la C.G.P.F., l'adhésion de cette dernière étant subordonnée au résultat d'un référendum parmi ses adhérents. Mais la C.G.P.F., en face des occupations répétées d'usines, avait rompu les négociations. Et le Gouvernement avait repris le texte pour le présenter au Parlement.

L'établissement d'un monopole syndical en faveur des deux plus grandes Confédérations fut très attaqué, notamment par M. Planche, au nom de la commission du commerce et de l'industrie (6), par M. Paul Reynaud (7) et par M. Meck au nom des syndicats chrétiens.

Mais la majorité de la Chambre repoussa tous les amendements à l'article 5 qui, au lieu de faire désigner les membres des commissions nationales de conciliation par la C.G.P.F. et la C.G.T., les faisait désigner : « pour chaque conflit par l'organisation la plus représentative de la corporation intéressée » (Amendement Niel) (8) ; par la commission permanente du Conseil national économique

(6) *J. O. Doc parl. Chambre*, 1936, avis n° 1.383.

(7) « Nous avons reçu des patrons du textile des lettres nous disant : Nous allons être représentés par la C.G.P. ; or, nous, l'industrie payant le plus de salaires en France, nous n'appartenons plus à la C.G.P. »

« Et un syndicat d'employés, celui des commis en banque, nous a écrit : Il n'y a pas plus de 15 % d'employés de notre syndicat qui relèvent de la C.G.T., et c'est la C.G.T. qui va nous représenter ! » (*J. O. Déb. parl. Chambre*, séance du 1^{er} décembre 1936, p. 3.177).

(8) *J. O. Déb. parl. Chambre*, 1936, p. 3.201.

(Temple) (9); par l'Assemblée des présidents des chambres de commerce de France et par la C.G.T. (Elmiger) (9); par la C.G.P.F. et, proportionnellement au nombre de leurs membres, par les unions nationales de syndicats ouvriers groupant au moins 100.000 adhérents (Gaillemain et Polimann) (9); par les organisations patronales et les organisations syndicales ouvrières de l'industrie intéressée (Peissel, Meck, Wiedemann-Goiran, Fourcault de Pavant et Le Poullen) (9); par les associations les plus représentatives des employeurs et salariés (Boux de Casson) (10); par la C.G.P.F. et la C.G.T., ainsi que par les autres organisations syndicales les plus représentatives des employeurs et des salariés qui ne feraient pas partie desdites confédérations (Marescaux) (10).

Des amendements à l'article 7, conçus en termes analogues, furent repoussés aussi rapidement et l'ensemble du projet fut adopté par 438 voix contre 130.

Le texte du gouvernement, resté inchangé, fut présenté au Sénat le 3 décembre 1936. Celui-ci, non seulement ne voulut pas d'un monopole syndical en faveur de la C.G.P.F. et de la C.G.T., mais se montra hostile à la notion des syndicats les plus représentatifs. Comme le fit remarquer M. Clément Raynaud, rapporteur de la Commission de législation civile et criminelle : « Qu'on le veuille ou non, on crée un véritable monopole au bénéfice d'une catégorie de syndicats et on viole, par cela même, la loi de 1884, en empêchant d'autres syndicats d'estimer en justice et de représenter les intérêts professionnels de leurs membres devant toutes les juridictions... Ce n'est pas parce qu'on est le nombre qu'on peut faire échec à un droit » (11).

Et le Sénat, dans sa séance du 18 décembre 1936 (12), désigna comme membres des commissions nationales de conciliation « les fédérations nationales patronale ou ou-

(9) *J. O. Déb. parl. Chambre*, 1936, p. 3.202.

(10) *Ibid.*, p. 3.203.

(11) *J. O. Doc. parl. Sénat*, 1936, n° 891.

(12) *J. O. Déb. parl. Sénat*, 1936, p. 1.649.

rière auxquelles sont affiliés les syndicats qui ont procédé à la première tentative de conciliation (ou) s'il y a été procédé par la commission départementale ou interdépartementale ou si l'un des syndicats n'est adhérent à aucune fédération, la fédération la plus représentative de la profession ».

Il ajouta un article 6 bis permettant à « tout syndicat justifiant l'adhésion de plus de 30 % des assujettis dont il se réclame de présenter ses observations devant toutes commissions de conciliation »; et il supprima toute mention de listes d'arbitres à établir par la C.G.P.F. et la C.G.T.

Le projet ainsi modifié revint devant la Chambre le 22 décembre 1936, mais le Gouvernement ne s'était pas engagé à le soutenir. La Chambre ne voulant pas admettre les modifications adopta un article donnant pouvoir au Gouvernement de régler par décrets pendant six mois la procédure de conciliation et d'arbitrage, ce qui fut accepté par le Sénat.

Nous avons vu plus haut que les mesures rejetées par le Sénat furent rétablies par le détour de cette procédure.

Lorsqu'il fut question de prolonger les pouvoirs conférés au Gouvernement en matière de conciliation et d'arbitrage (ce qui fut fait par la loi du 18 juillet 1937), la discussion reprit au sujet du monopole accordé à certaines organisations.

Le député Schuman déposa un amendement à la séance de la Chambre du 3 juin 1937 (13) précisant que les décrets à prendre devraient, « en vue d'assurer le respect de la liberté syndicale, prévoir aux différents stades de la procédure la représentation de toutes les organisations intéressées pourvu qu'elles soient légalement constituées et aient un caractère représentatif en raison de leur ancienneté et de leurs effectifs ». Les décrets pris en application de la loi du 31 décembre 1936, disait-il, l'ont été

(13) *J. O. Déb. parl. Chambre*, 1937, p. 1.779.

en violation du texte de la loi, dont l'article 5 prescrivait, entre autres choses, le respect de la liberté syndicale.

En effet, le décret du 16 janvier 1937 a accordé à la C.G.T. et à la C.G.P.F. un monopole absolu dans les commissions nationales de conciliation et dans l'établissement des listes d'arbitres. Et si, pour la nomination de la commission départementale de conciliation, il avait employé une formule acceptable en prescrivant de tenir compte de « tous les éléments et notamment de l'importance respective des organisations professionnelles existant dans le département », l'arrêté ministériel du 3 février 1937 a désigné les organisations syndicales interprofessionnelles les plus représentatives, en remplaçant arbitrairement le mot « professionnelles » par « interprofessionnelles », ce qui aboutissait en pratique à imposer la désignation de la C.G.T.

Et M. Schuman ajoutait : « Nous considérons qu'il convient de maintenir sur le terrain professionnel la désignation de l'organisation la plus représentative. Dans un conflit déterminé, le syndicat affilié à la C.G.T. peut ne pas grouper le nombre le plus important d'intéressés; les membres de la commission départementale devraient alors être désignés par le syndicat intéressé le plus important, c'est-à-dire le plus représentatif ».

Le ministre du Travail invoqua la difficulté pratique de remanier la commission à chaque conflit pour assurer la représentation exacte du syndicat auquel adhère tout ou partie du personnel engagé (14). Et l'amendement fut rejeté (15).

SECTION III.

Solutions théoriques et pratiques de l'autorité administrative

1 EN CE QUI CONCERNE LE CONSEIL NATIONAL ÉCONOMIQUE

Sous le régime du décret du 16 janvier 1925, où elle était prévue expressément, comme sous le régime de la

(14) *J. O. Déb. parl. Chambre*, 1937, p. 1.781.

(15) *J. O., ibid.*, p. 1.783.

loi du 18 mars 1936, la pluralité des organisations les plus représentatives fut admise par l'administration. Nous avons relevé notamment les cas de coexistence de la C.G.T. et de la C.F.T.C. prises comme organisations les plus représentatives des salariés des mêmes professions.

2 EN MATIÈRE DE CONVENTIONS COLLECTIVES

Après la loi du 24 juin 1936, le ministre du Travail fut amené à deux reprises à préciser sur ce point la doctrine de l'administration.

Par une question écrite n° 404 du 9 juillet 1936, M. Delzangles, député, avait demandé si toutes les organisations syndicales les plus représentatives devaient faire partie de la commission mixte, ou seulement l'organisation syndicale la plus représentative.

Le ministre répondit que c'était un cas d'espèce. « Il peut n'y en avoir qu'une, comme il peut y en avoir plusieurs : il ne peut donc être donné sur ce point une réponse applicable à tous les cas » (*J. O.* 12 août 1936).

Cette réponse était nette, mais, quelques jours après, le ministre employa une formule moins précise dans la circulaire du 17 août 1936 (*J. O.* du 3 septembre, p. 9392) : « Il peut cependant se trouver que, dans certaines branches d'industrie ou de commerce, plusieurs organisations syndicales apparaissent comme présentant le caractère d'organisations les plus représentatives... La meilleure solution, dans ces cas, est d'amener les organisations qui apparaissent comme les plus représentatives à s'entendre pour former ensemble, au sein de la commission mixte, la délégation incontestablement la plus représentative de la profession ».

Quoi qu'il en soit, le ministre du Travail indiqua souvent plusieurs organisations pour composer la commission mixte chargée d'élaborer une convention collective susceptible d'extension.

3 EN MATIÈRE DE CONCILIATION ET D'ARBITRAGE

C'est en matière de conciliation et d'arbitrage que la pluralité d'organisations les plus représentatives a été la plus discutée.

La circulaire du Ministre du Travail du 3 juillet 1936 admettait seulement à la Commission départementale de conciliation des délégués des Chambres de commerce comme représentants des employeurs et de l'Union départementale des syndicats cégétistes, comme représentants des employés.

Malgré la pluralité possible de Chambres de commerce, lorsqu'il en existe plusieurs dans le même département, il n'y avait qu'une association la plus représentative de chaque côté, car les Chambres, ayant chacune une circonscription territoriale distincte, étaient considérées comme les diverses sections d'un même organisme.

Nous avons vu que les décrets et arrêtés d'application des lois du 31 décembre 1936 et du 4 mars 1938 ont instauré officiellement un monopole de la C.G.P.F. et de la C.G.T. à l'échelon national, et en pratique, malgré les termes généraux des articles 3 des arrêtés du 3 février 1937 et du 20 mai 1938, le monopole de la C.G.T. à l'échelon départemental, la représentation des employeurs étant assurée là par les Chambres de commerce.

4 EN MATIÈRE DE DÉLÉGUÉS DU PERSONNEL

La circulaire d'application du 14 décembre 1939, après avoir déterminé dans quelles conditions les délégués du personnel seront désignés par une ou par plusieurs organisations, spécifie dans cette dernière hypothèse : « Il sera nécessaire d'associer chacune des organisations (les plus représentatives) en présence au partage de sièges à pourvoir ».

SECTION IV.

La jurisprudence

La question de la pluralité d'organisations les plus représentatives s'est souvent posée en pratique, lorsqu'il a fallu réunir une commission mixte conformément à l'article 31 *va* ou lorsqu'il a fallu déterminer si une convention collective pouvait faire l'objet d'un arrêté d'extension. Il n'y a pas eu de difficultés pour l'application de l'article 43 *a* qui admet très clairement cette pluralité.

Chaque fois que plusieurs organisations suffisamment représentatives se sont trouvées en concurrence, les surarbitres et la Cour supérieure d'arbitrage les ont admises à participer à la conclusion de la convention collective.

Citons notamment les sentences surarbitrales n° 35, du 5 mars 1937, de M. Pinot (Chambre syndicale des transports — *J. O. Annexe* 1937, p. 642), où la délégation ouvrière est composée des représentants de trois organisations différentes ; de M. Blondel, maître des requêtes au Conseil d'Etat, le 12 octobre 1937 (Techniciens et assimilés des industries chimiques de l'Oise) (16), admettant deux syndicats ouvriers et en éliminant un troisième comme n'ayant pas une consistance suffisante; de M. Defau, Conseiller d'Etat, le 26 février 1938 (Edition parisienne) (17), reconnaissant à trois organisations ouvrières le caractère de plus représentatives; de M. de Tinguy du Pouët, auditeur au Conseil d'Etat, le 4 août 1938 (Quincaillerie de Clermont-Ferrand — *Journée Industrielle*, 21-22 août 1938, p. 5); de M. Vanderviele, Inspecteur général adjoint des P.T.T., le 7 août 1938 (Commerce au détail de la chaussure dans la Seine — *Journée Industrielle*, 4-5 septembre 1938, p. 5) admettant trois syndicats ou-

(16) Reproduit dans *Droit Social* 1937, p. 31 Extrait dans Capeau : *Le statut moderne du travail*, p. 15.

(17) *Journée industrielle*, 13-14 mars 1938, p. 5 — Capeau : *Le statut moderne du travail*, p. 15-16.

vriers à participer, proportionnellement à leur importance, à l'élaboration de la convention; et de M. Giscard d'Estaing, maître des requêtes au Conseil d'Etat, le 30 janvier 1939 (Grands Magasins d'Alger — *Journée Industrielle*, 8 mars 1939, p. 5), composant également la délégation ouvrière des représentants de trois syndicats.

Notons la formule employée par M. Blondel : « Considérant que le mot « organisations » au pluriel (dans l'article 31 *va*) se rapporte tant aux organisations des employeurs qu'à celles des travailleurs; que, par suite, s'il existe dans une branche un certain nombre d'organisations soit patronales, soit ouvrières, suffisamment représentatives, elles doivent toutes participer à la discussion et à la conclusion de la convention », et il invoquait également la circulaire du ministre du Travail du 17 août 1936, que nous avons citée précédemment.

La Cour supérieure d'arbitrage n'a jamais eu à sa prononcer sur le principe même de la pluralité des organisations. Mais elle en a fait de nombreuses applications (Voir notamment les arrêts n° 20, 121 et 121 bis, 522, 714 et 826).

SECTION V.

La représentation des différentes catégories de personnel

Nous avons vu que l'expression « les organisations les plus représentatives d'employeurs et d'employés » signifiait qu'il pouvait y avoir plusieurs organisations d'employeurs ou d'employés à posséder ce caractère de « plus représentatives ». Mais il existe, parmi le personnel, des catégories différentes ayant des intérêts distincts. Faut-il considérer que la ou les organisations les plus représentatives de l'ensemble du personnel représentent toutes les catégories ou bien admettre que chaque catégorie soit représentée par sa ou ses organisations les plus représentatives ?

La question n'a été abordée ni dans les travaux parle-

mentaires, ni dans les décisions émanant de l'autorité administrative.

Voyons dans quelles circonstances ce problème a été résolu par la jurisprudence.

1° DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Affaire du Syndicat des ingénieurs et agents de maîtrise des industries métallurgiques et connexes de la région du Nord

[Exposé]

Le Ministre du Travail avait formé une commission mixte chargée d'élaborer une convention collective concernant les employés, les techniciens et les agents de maîtrise des établissements métallurgiques de la région de Valenciennes. Le syndicat des ingénieurs et agents de maîtrise des industries métallurgiques et connexes de la région du Nord lui demanda d'en faire partie comme l'une des organisations syndicales les plus représentatives des agents de maîtrise. Le ministre refusa, par décision du 2 juin 1937, non parce que le syndicat n'était pas suffisamment représentatif, mais parce qu'il était impossible d'opérer une discrimination entre la catégorie des agents de maîtrise et celle des employés et techniciens. Le syndicat se pourvut de cette décision devant le Conseil d'Etat.

[Arrêt du 13 mai 1938 (18)]

Le Conseil d'Etat, par arrêt du 13 mai 1938, rendu en Assemblée générale, annula la décision du ministre, avec les attendus suivants :

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que, dans la branche d'industrie dont il s'agit les agents de maîtrise ont des attributions et des responsabilités qui les différencient nettement du personnel rangé sous la dénomination d'employés et de techniciens et qui ne permettent pas de

(18) *Recueil Lebon* — *Dalloz Hebdomadaire*, 1938, p. 440-441.

confondre leurs intérêts professionnels avec ceux de ce personnel; que, par suite, les représentants des organisations syndicales, qui leur sont propres, doivent, le cas échéant, être appelés à faire partie des commissions mixtes.

Considérant qu'il n'est pas contesté que le syndicat requérant était... au nombre des organisations syndicales les plus représentatives des agents de maîtrise; que... ledit syndicat est fondé à soutenir qu'en lui déniait le droit d'être représenté dans la commission qui avait à élaborer une convention collective englobant cette catégorie de salariés, le ministre du Travail a fait une fausse application de l'article 31 *va.* »

Le Conseil d'Etat admet donc que la pluralité d'organisations s'applique aux diverses catégories de personnel, lorsqu'elles se distinguent par des attributions et des responsabilités différentes.

2° DEVANT LA COUR SUPÉRIEURE D'ARBITRAGE

Affaire de la Fédération industrielle des matériaux de construction et de la Fédération des chambres syndicales des fabricants de chaux et ciments de France.

[Exposé]

Deux affaires analogues ont été réunies dans un même arrêt par la Cour supérieure d'arbitrage, concernant toutes deux la représentation des ingénieurs dans la conclusion des conventions collectives à passer l'une dans l'industrie des matériaux de construction et l'autre dans celle des chaux, ciments et plâtres.

Le syndicat des ingénieurs salariés et l'Union des syndicats d'ingénieurs français, affiliés l'un et l'autre à la Fédération nationale des syndicats d'ingénieurs, demandaient à passer une convention distincte pour les ingénieurs, alors que les autres représentants du personnel

réclamaient une convention commune pour les ingénieurs, techniciens, employés et agents de maîtrise.

Deux sentences surarbitrales du 11 mars 1938 la leur refusèrent. Le surarbitre s'était fondé sur le fait que, dans les industries considérées, « entre le patronat et les ouvriers, les ingénieurs, techniciens, employés et agents de maîtrise constituent un ensemble chargé d'assurer l'interprétation, la mise au point et l'exécution de la volonté patronale; que ce rôle varie progressivement et d'une façon continue dans la hiérarchie des ingénieurs, techniciens, employés et agents de maîtrise ». Il n'y avait donc pas entre ces diverses catégories différence d'attributions, mais seulement de degrés dans la hiérarchie.

Les syndicats d'ingénieurs, auxquels se joignirent les syndicats patronaux, attaquèrent ces sentences. Ils rappelèrent qu'ils étaient les organisations les plus représentatives des ingénieurs, et, par suite, tout désignés pour passer la convention conformément à l'article 31 *va* ; que, lors des réunions des commissions mixtes, ils avaient toujours revendiqué la conclusion d'une convention distincte; que le surarbitre ne pouvait leur imposer « un régime de communauté contractuelle contraire au principe de la libre disposition d'eux-mêmes et de leurs signatures », d'autant plus que leurs intérêts étaient distincts de ceux des techniciens, employés et agents de maîtrise; enfin que l'exécution des conventions communes à des catégories différentes avait soulevé de nombreuses difficultés, alors que celle des dix-huit conventions propres aux ingénieurs et déjà conclues dans la France entière donnait satisfaction aux deux parties.

[Arrêt du 27 juillet 1938 (19)]

La Cour Supérieure d'arbitrage rejeta leur requête, malgré l'accord manifesté entre patrons et ingénieurs qui eussent été les deux parties de la convention demandée.

(19) Arrêt du 27 juillet sur les pourvois n° 77, 106, 111, 125 et 126, *J. O. annexe* 1938, p. 1.483.

Elle s'appuya sur les constatations de fait, faites souverainement par le surarbitre, suivant lesquelles ingénieurs, techniciens, employés et agents de maîtrise constituaient un ensemble ayant les mêmes attributions; mais elle ajouta : « Que la circonstance que les ingénieurs constitueraient une catégorie professionnelle ayant des intérêts distincts de ceux des autres collaborateurs aurait seulement pour effet de leur donner droit, pour l'élaboration et la conclusion de la convention collective unique, à une représentation distincte par les organisations les plus représentatives de leur catégorie ».

La Cour Supérieure d'arbitrage reconnaît donc l'intervention des organisations les plus représentatives des catégories du personnel ayant, à défaut d'attributions spéciales, des intérêts distincts.

3° LA SENTENCE SURARBITRALE DE M. OUALID DU 14 NOVEMBRE 1938

(Syndicat des techniciens et assimilés de la métallurgie parisienne c. Chambre syndicale des Carrossiers de Paris).

[Exposé]

La Chambre syndicale des Carrossiers de Paris ayant voulu régler ses rapports avec son personnel de techniciens et agents de maîtrise avait passé, le 12 février 1937, et renouvelé, le 8 avril 1938, une convention collective avec le Syndicat professionnel et amical des agents de maîtrise, techniciens et employés de la carrosserie de la région parisienne qui groupait la plus grande partie des techniciens de la carrosserie.

Le Syndicat des techniciens, employés et assimilés de la métallurgie, industrie différente de la carrosserie, demanda à signer une autre convention, parce qu'il avait des adhérents travaillant dans la carrosserie, mais dont le nombre, de son propre aveu, était notoirement inférieur à celui des membres du Syndicat professionnel.

[Sentence (20)]

Le surarbitre, M. Oualid, professeur à la Faculté de Droit de Paris, rejeta la requête du Syndicat de la Métallurgie, en affirmant, d'après les circonstances de fait, le caractère le plus représentatif du syndicat professionnel. « Si la carrosserie constitue une industrie spéciale et si son personnel technicien forme une catégorie particulière professionnelle, l'organisation la plus représentative est celle qui groupe uniquement ou principalement les techniciens de cette branche, à l'exclusion d'organisations plus vastes, mais ne comprenant de techniciens de la carrosserie qu'à titre secondaire et en nombre restreint ou proportionnellement très faible. »

Cette sentence reconnaît clairement le droit d'une catégorie spéciale de personnel à passer une convention particulière où doit seulement intervenir l'organisation la plus représentative de cette catégorie.

Elle va donc plus loin que les arrêts précédents, qui avaient établi que les organisations les plus représentatives d'une catégorie du personnel ayant des intérêts distincts de ceux des autres avaient le droit de participer, concurremment avec les organisations les plus représentatives de l'ensemble du personnel, à l'élaboration de la convention collective commune à toute la profession.

4° LA SENTENCE SURARBITRALE DU 20 JANVIER 1939
DE M. DE MENTHON

*Affaire du Syndicat du livre
et des industries connexes de la région parisienne*

[Exposé]

L'Union parisienne des Syndicats de l'imprimerie (union patronale) avait signé le 9 novembre 1937 une

(20) *Droit social*, janvier 1939, p. 35.

convention collective réglant les rapports entre employeurs et chefs de service avec le Groupement amical de la maîtrise de l'Illustration, le Groupement amical de la maîtrise de l'imprimerie Chaix, l'Amicale des protes et correcteurs de France, l'Association professionnelle des protes de Paris et de la région parisienne et le Syndicat des cadres de direction et de maîtrise des industries du livre de la région parisienne.

Le Syndicat général du livre et des industries connexes de la région parisienne (C.G.T.) prétendant être l'organisation la plus représentative réclama la signature d'une nouvelle convention collective qui, d'après lui, eut répondu aux conditions de l'article 31 *va*.

L'Union patronale repoussa cette demande et, après une tentative infructueuse d'arbitrage, l'affaire vint devant le surarbitre désigné, M. de Menthon, professeur à la Faculté de Droit de Nancy.

[*Sentence du 20 janvier 1939 (21)*]

Celui-ci commença par établir le caractère représentatif des cinq organismes de chefs de service qui avaient signé la convention du 9 novembre 1937 et par reconnaître que, si le Syndicat général était l'organisation la plus représentative de la profession, il ne l'était pas en ce qui concernait spécialement les chefs de service. (Pour cette question de « plus représentative », nous renvoyons au chapitre III).

Ceci posé, il résuma ainsi le fond du litige : « Le Syndicat général, étant l'organisation syndicale ouvrière la plus représentative dans la branche d'industrie considérée, estime qu'une convention collective intéressant l'une quelconque des catégories professionnelles travaillant dans cette branche d'industrie ne peut être discutée et signée avec l'organisation patronale que par elle-même. »

Il rejeta cette prétention en s'appuyant sur l'article

(21) *Droit social*, avril 1939, p. 170-171.

31 *va* : « Si l'article 31 *va*... décide que la commission mixte réunie en vue de la conclusion d'une convention est composée de représentants des organisations syndicales, patronales et ouvrières, les plus représentatives de la branche d'industrie, cet article ne s'oppose pas à la signature de conventions collectives distinctes lorsque le caractère respectif des diverses catégories de personnel le justifie.

...Les organisations syndicales les plus représentatives, aux termes de l'article 31 *va* précité, sont, en conséquence, dans chaque branche d'industrie, pour une convention collective, celles qui sont les plus représentatives des catégories de personnel intéressées à cette convention collective.

Une interprétation différente pourrait conduire à reconnaître à un syndicat spécifiquement et exclusivement ouvrier le droit de faire seul partie d'une commission mixte réunie en vue de la conclusion d'une convention collective de travail qui ne concernerait cependant en aucune manière le personnel ouvrier proprement dit ».

La sentence reconnaît, comme la précédente, que les associations les plus représentatives d'une catégorie peuvent passer une convention spéciale et, dans ce cas, excluent les organisations les plus représentatives de tout le personnel lorsque ces dernières n'ont pas ce caractère pour la catégorie intéressée.

5° CONCLUSION

De cette jurisprudence, il résulte que la ou les organisations les plus représentatives d'une catégorie de personnel ayant des attributions et des responsabilités différentes, ou tout au moins des intérêts différents de ceux des autres catégories, doivent la représenter dans l'élaboration et la signature des conventions collectives ; mais elles ne peuvent prétendre conclure une convention séparée que si la catégorie qu'elles représentent est nettement différenciée du reste du personnel.

SECTION VI.

Résumé de ce chapitre

Pour admettre que « les organisations syndicales les plus représentatives d'employeurs et d'employés » signifie « l'organisation syndicale la plus représentative des employeurs et l'organisation syndicale la plus représentative des employés », nous n'avons trouvé qu'une opinion émise par M. Léon Blum lors de la discussion de la loi sur les conventions collectives au Sénat, l'argument qu'on peut tirer du monopole accordé à la C.G.P.F. et à la C.G.T. au stade national de la procédure de conciliation, et de la pratique suivie par l'administration au stade départemental de cette même procédure, et la rédaction du décret du 17 janvier 1936 qui, dans le cas particulier des directeurs de journaux, parle seulement de leur organisation la plus représentative.

Les décrets sur l'enseignement technique et la loi du 10 juillet 1934 sur la protection du titre d'ingénieur, s'ils admettent dans plusieurs cas un seul groupement le plus représentatif (ce qui semble fait pour favoriser les organismes nationaux déjà cités), prévoient expressément pour les autres la pluralité d'organisations.

Les autres textes, tous les autres arguments que l'on peut tirer des discussions parlementaires et des textes administratifs, la pratique du Conseil National Economique et des conventions collectives et la jurisprudence amènent à adopter l'opinion de la pluralité possible des organisations les plus représentatives, ce qui nous semble la solution la plus acceptable.

CHAPITRE II

LES ORGANISATIONS LES PLUS REPRÉSENTATIVES DOIVENT-ELLES AVOIR NÉCESSAIREMENT LA FORME SYNDICALE ?

La plupart des organisations professionnelles ont adopté la forme syndicale, qui, du reste, avait été créée pour elles, parce que c'est elle qui leur donne le plus de facilités pour atteindre leur but de défense et de représentation professionnelles. Mais certaines autres ont été créées sous la forme d'associations régies par la loi de 1901. On les rencontre du côté des employeurs surtout dans le commerce parce qu'elles permettent la formation d'unions locales interprofessionnelles; et du côté des employés principalement dans le personnel de direction par respect des traditions.

Les organisations les plus représentatives doivent-elles avoir nécessairement la forme syndicale ? Ou peut-on admettre parmi elles des associations régies par la loi de 1901 ?

Nous examinerons successivement :

- 1° Les expressions employées par les textes : lois, décrets et arrêtés ministériels.
- 2° Les explications données par l'administration.
- 3° La jurisprudence.
- 4° Et les conclusions à tirer de cette étude.

SECTION I.

Expressions employées par les textes**1 TEXTES CONCERNANT LE CONSEIL NATIONAL ECONOMIQUE**

Le décret du 16 janvier 1925 parle seulement des « organisations » et nous avons vu, en l'étudiant, que c'était à dessein pour ne pas éliminer les organismes non syndicaux.

Et la loi du 19 mars 1936 emploie l'expression « associations professionnelles » qui n'implique pas forcément la forme syndicale.

2 TEXTES CONCERNANT LES CONVENTIONS COLLECTIVES

La loi du 24 juin 1936, avec l'article 31 *va*, dit expressément : « les organisations syndicales ». Cette loi est à prendre en considération plus qu'aucun autre texte, car c'est elle qui donne aux organisations les plus représentatives leur plus grande prérogative qui est de réglementer toute la profession.

3 TEXTES EN MATIÈRE DE CONCILIATION ET D'ARBITRAGE

La loi du 31 décembre 1936 donnait au Gouvernement le pouvoir de prendre les décrets nécessaires.

Le décret du 16 janvier 1937 emploie le terme « organisations professionnelles » aux articles 3 et 6 et le mot « syndicats » à l'article 5, ce qui tend à faire croire qu'il emploie l'un pour l'autre; impression confirmée par l'arrêté du 3 février 1937 qui le complète et qui ne parle que d'« organisations syndicales ».

La loi du 4 mars 1938 se sert des mots « organisations » et « organisations syndicales »; le décret du 20 avril 1938 emploie « organisations » et « organisations professionnelles » et l'arrêté du 20 mai 1938 « organisations syndicales ». Là encore on peut penser que toutes ces expres-

sions correspondaient, dans l'esprit des rédacteurs, à l'idée de syndicats.

Les arrêtés du ministre des travaux publics des 23 juin, 1^{er} juillet et 7 octobre 1938 ne parlent que des fédérations « auxquelles sont respectivement affiliés les *syndicats* les plus représentatifs ».

Par contre, le décret-loi du 12 novembre 1939 relatif à la procédure de conciliation et d'arbitrage met sur le même pied dans son article 4 les groupements et les syndicats des employés.

4 AUTRES TEXTES

1° L'article 43 *a* ne parle que de syndicats.

2° Les décrets relatifs aux conseils de l'enseignement technique emploient tantôt le terme « groupement », tantôt « association professionnelle ou syndicat », ce qui indique bien qu'aucune forme n'est prohibée.

3° La loi du 10 juillet 1934 fait appel à un « groupement d'employeurs », à des « groupements techniques » et à des « groupements professionnels ».

4° On trouve le mot « organisations » seul dans le décret du 17 janvier 1936, et les décrets-lois des 10 et 29 novembre 1939 ; accompagné de l'épithète « professionnelles » dans l'arrêté du 9 septembre 1939 ; et du qualificatif « syndicales » dans l'arrêté du 8 octobre 1941.

5° Les textes concernant le comité des viandes parlent d'« organismes professionnels ».

5 CONCLUSION

De tout ce qui précède, on ne peut tirer que des conclusions contradictoires. À s'en tenir strictement aux textes, certains semblent n'admettre que les syndicats, et d'autres se rapportent, plus ou moins clairement, à tous les groupements.

Cette contradiction semble pourtant inadmissible. On se demande pourquoi le droit français, ayant admis la notion d'organisation la plus représentative, lui donnerait une

signification différente chaque fois qu'il l'emploierait. Et l'on en vient à penser que toutes les expressions différentes auraient été employées indifféremment les unes pour les autres. Mais quel est leur sens exact ?

SECTION II.

Explications données par l'administration

1 CIRCULAIRE DU 5 FÉVRIER 1924 (*Bull. Min. Trav.*, 1924, p. 24*)

L'article 43 *a* ne parlait que de syndicats. La circulaire ministérielle du 5 février 1924 confirma que ce terme avait été employé à dessein : « La loi dit syndicats et non organisations. Il est donc nécessaire que les groupements entre lesquels l'accord est intervenu soient régulièrement constitués en vertu de la loi de 1884-1920. »

2 AVIS DU CONSEIL D'ETAT DU 26 OCTOBRE 1937

Si les textes postérieurs, qui prévoyaient plus ou moins nettement la représentation des professionnels par n'importe quel groupement, ne soulevaient aucune difficulté d'application, il en était différemment de l'article 31 *va* qui ne parlait que des organisations syndicales. A l'interpréter strictement, une association régie par la loi de 1901 ne pouvait participer à l'élaboration d'une convention collective susceptible d'extension, et pourtant un certain nombre de groupements professionnels incontestablement les plus représentatifs avait adopté cette forme.

Aussi le ministre du Travail consulta-t-il sur ce point la section compétente du Conseil d'Etat. Et le 26 octobre 1937, la section des travaux publics, de l'agriculture, du commerce, de l'industrie, des postes, télégraphes et téléphones, du travail, de la prévoyance sociale et de la marine marchande, après avoir examiné l'article 31 *va*, émit l'avis que, si le législateur avait employé l'expression « organisations syndicales » « sans aucune référence aux condi-

tions exigées par la loi pour la constitution des syndicats professionnels », c'était pour indiquer que ces organisations devaient satisfaire, non à des conditions de forme, mais à une condition de fond qui était d'avoir un but syndical, ce dernier étant défini par l'article 1^{er} du livre III du code du travail : « l'étude et la défense des intérêts économiques, industriels et commerciaux ». Du moment qu'une association régie par la loi de 1901 poursuivait ce but et fut la plus représentative pour la branche d'industrie ou de commerce et la région considérées, elle devait être admise à conclure la convention collective.

Par circulaire du 26 novembre 1937 (*J. O.* du 1^{er} décembre), le ministre du travail invita les préfets à se conformer à cet avis lorsqu'ils auraient à procéder à la constitution d'une commission mixte.

3 CIRCULAIRE DU 14 DÉCEMBRE 1939

(*J. O.* du 16)

La circulaire ministérielle du 14 décembre 1939 sur les délégués du personnel rappela, dans son paragraphe e, que des groupements « n'ayant pas la forme strictement syndicale » pouvaient désigner des délégués (1).

SECTION III

Jurisprudence

Il existe peu de jurisprudence sur ce sujet car, en pratique, les groupements constitués sous la forme syndicale n'ont pas refusé de collaborer avec les autres.

(1) Dans le même sens, la circulaire 80 S. du 28 janvier 1942 de M. Belin rappelle aux préfets que le recensement des syndicats à effectuer conformément à l'art. 73 de la Charte du Travail doit comprendre aussi « les groupements de toute nature qui auraient, en fait, pour objet la défense d'intérêts professionnels, et notamment ceux qui se sont placés sous le régime de la loi de 1901 » (*B. O. Sous-Secr. d'Etat au Travail*, 16 février 1942, p. 669).

Nous citerons seulement un avis du Conseil National Economique et une sentence arbitrale.

1° Une convention collective concernant le Bâtiment dans la Haute-Savoie avait été signée en 1937, mais du côté patronal, seule la Chambre syndicale des entrepreneurs de bâtiment y avait participé. L'extension de cette convention fut demandée au ministre.

Une enquête, faite alors, révéla que les artisans, réunis en association, employaient plus de compagnons que les patrons n'occupaient d'ouvriers.

Aussi le Conseil National Economique, ne s'arrêtant pas devant la considération que l'association artisanale n'était pas un syndicat, et jugeant qu'elle était l'une des organisations les plus représentatives, donna un avis défavorable à la demande d'extension, parce que la convention n'avait pas été passée entre toutes les organisations les plus représentatives (2).

2° Dans l'affaire du Syndicat du livre et des industries connexes de la région parisienne qui donna lieu à une sentence surarbitrale de M. de Menthon (3), dont nous avons déjà parlé dans le chapitre précédent, les chefs de service étaient représentés par cinq groupements dont un seul avait la forme syndicale.

Le surarbitre se borna à rappeler la circulaire ministérielle du 26 novembre 1937 admettant à l'élaboration des conventions collectives les associations régies par la loi de 1901, et constata que les associations signataires rentraient dans cette catégorie.

SECTION IV.

Conclusion

A moins qu'il ne s'agisse de l'article 43 a, qui fait appel aux seuls syndicats, toute organisation professionnelle, du

(2) Cité dans Petit : *Conventions collectives du travail*, p. 95.

(3) *Droit social*, avril 1939, p. 170.

moment qu'elle a été légalement constituée et qu'elle est la plus représentative, peut représenter la profession entière, quelle que soit la forme sous laquelle elle se présente : syndicat ou association régie par la loi de 1901.

CHAPITRE III

A QUELS ÉLÉMENTS PEUT-ON RECONNAITRE, EN DROIT FRANÇAIS, LE CARACTÈRE LE PLUS REPRÉSENTATIF D'UNE ORGANISATION ?

Il nous reste à examiner à quelles caractéristiques doit répondre une organisation pour pouvoir être considérée comme la plus représentative.

Nous les rechercherons successivement :

1° dans les textes : lois, décrets et arrêtés;

2° dans les travaux parlementaires;

3° dans les circulaires ministérielles;

4° dans la jurisprudence;

et 5° nous en dresserons la liste par rang d'importance.

SECTION I.

Caractéristiques indiquées par les textes

1° Le décret du 31 janvier 1921 sur le Conseil supérieur du travail ne prend en considération que les syndicats constitués régulièrement et ayant au moins 25 membres à jour de leurs cotisations.

2° Nous avons vu, dans notre chapitre sur le Conseil national économique, qu'on pouvait déduire de l'article 1^{er} de l'arrêté du 9 avril 1925 que le nombre d'adhérents était un critérium important ; et que les renseignements donnés par le recensement des organisations ordonné par le décret du 15 avril 1936 portaient seulement sur l'importance numérique, l'ancienneté et la légalité. Mais aucun texte ne

prescrit de se baser sur ces éléments plus que sur d'autres.

3° L'article 3 du décret du 16 janvier 1937 relatif aux procédures de conciliation et d'arbitrage prescrit de tenir compte « de tous les éléments et notamment de l'importance respective », formule reprise par l'article 3 de l'arrêté du 3 février 1937, les articles 3 et 4 du décret du 20 avril 1938 et l'article 3 de l'arrêté du 20 mai 1938.

Et nous avons vu, en étudiant l'article 14 du décret du 20 avril 1938, qui concerne les services publics concédés, qu'on peut en déduire l'importance du facteur nombre.

4° Les autres textes, et notamment la loi du 24 juin 1936, ne donnent aucune indication.

5° Nous constatons qu'aucun texte n'a essayé d'énumérer les éléments à prendre en considération, et qu'ils ont toujours traité cette question incidemment.

L'on peut toutefois conclure de cet examen que le nombre d'adhérents est un facteur important, mais qu'il n'est pas le seul; et qu'on pourra prendre en considération l'ancienneté et la légalité du groupement.

SECTION II

Caractéristiques tirées des travaux parlementaires

1 LE RAPPORT RAMADIER (1)

Lors des discussions sur la refonte du Conseil national économique, un rapport supplémentaire fut fait par M. Ramadier, député, au nom de la Commission de la réforme de l'Etat. Il y établit (2) une série de critères pour déterminer la liste des sections professionnelles et qui sont l'importance du capital investi, la valeur des produits obtenus, le nombre des syndicats ou des syndiqués et le nombre de gens exerçant la profession.

Ces critères, transposés, nous semblent pouvoir servir

(1) *J. O. Doc. parl. Chambre*, 1934, n° 3,813.

(2) P. 35 du rapport.

pour la recherche des organisations les plus représentatives.

2. L'AMENDEMENT COTY

Lors de la discussion de l'article 31 *va* au Sénat, M. Coty a déposé un amendement pour supprimer les mots « les plus » (représentatives), amendement inspiré par la crainte d'un monopole de la C.G.T.

A la séance du 17 juin 1936, il se déclara prêt à le retirer, mais en ajoutant : « Etes-vous décidé, M. le Ministre du Travail, à donner (à l'article 31 *va*) l'interprétation la plus libérale et à ne pas fermer la porte des commissions mixtes aux syndicats qui, sans être « les plus représentatifs » sont tout de même réellement, sérieusement représentatifs de tout ou partie soit du patronat, soit du personnel. Quand vous aurez des syndicats, je le répète, qui ne seront ni des syndicats fictifs, ni des syndicats fantômes, mais des syndicats sérieux, êtes-vous disposé à leur donner accès à la commission mixte ? ». Ces syndicats sérieux devant mériter « et par leur effectif, et par leur action, d'être qualifiés de syndicats représentatifs » (3).

Le ministre du Travail, M. Lebas, demanda le maintien de la rédaction de l'article 31 *va*. Ce dernier, en effet, n'instaure pas de monopole syndical. « Je connais, dit le ministre, bien des organisations syndicales qui ne sont pas adhérentes à la C.G.T. et qui seront souvent appelées dans la commission mixte. Pourquoi ? Parce qu'elles seront alors les organisations les plus représentatives » (3).

En outre, le système préconisé par M. Coty entraînerait de nombreuses difficultés : « Qui dira que telle organisation qui réclame sa représentation dans une commission mixte est fictive, est fantôme ? Il se trouvera toujours quelqu'un pour nous apporter les preuves de la solidité, de la vitalité de telle organisation. Ce sera très facile » (4).

(3) *J. O. Déb. parl. Sénat*, 18 juin 1936, p. 522.

(4) *J. O. Déb. parl. Sénat*, 18 juin 1936, p. 522.

Si cette discussion ne nous renseigne guère sur ce que doit être une organisation la plus représentative (encore que M. Coty nous en apporte une nouvelle caractéristique qui est l'activité), elle nous indique nettement ce qu'elle ne doit pas être; il ne suffit pas à un organisme d'exister réellement et d'avoir une activité sérieuse pour pouvoir prétendre au titre de plus représentatif; il lui faut satisfaire à d'autres conditions que nous nous efforçons de déterminer.

Le vote de l'amendement Coty eût amené à reconnaître à presque tous les syndicats existants le même pouvoir de réglementer pour toute la profession. Mais cette égalité d'attribution, conforme du reste à l'esprit des lois de 1884 et 1920, n'eût pu subsister en pratique. Il eût été difficile d'étendre à toute une profession une convention conclue uniquement par l'un des syndicats minoritaires.

3 LE PLAIDOYER DE M. MECK

EN FAVEUR DES SYNDICATS CHRÉTIENS

A la séance de la Chambre du 1^{er} décembre 1936, lorsque fut discuté le projet du Gouvernement Blum sur l'organisation de la conciliation et de l'arbitrage, M. Meck voulut faire admettre les syndicats chrétiens comme organisation la plus représentative à côté de la C.G.T. (5), et son exposé, que nous allons résumer, contient des idées très intéressantes.

1° Les syndicats chrétiens se font remarquer par leur esprit de collaboration, particulièrement précieux dans une procédure de conciliation. Ils sont partisans depuis toujours d'un système de tentative obligatoire de conciliation et d'arbitrage, très voisin du projet gouvernemental, quoiqu'il n'admît pas un stade final de surarbitrage, et ils sont décidés à collaborer « avec une entière bonne foi » à la loi projetée. Par contre, la C.G.T. était, jusqu'ici, défavorable à l'arbitrage des conflits du travail.

(5) *J. O. Déb. parl. Chambre*, 1936, p. 3.182-3.184.

2° Leur organisation est minoritaire, mais très importante. Elle est la plus représentative dans le monde des employés, ainsi que l'a reconnu le Ministre du Travail. Elle groupe aussi des minorités ouvrières importantes, notamment dans le Nord, les Ardennes, la Franche-Comté, le Sud-Est et la Bretagne. En Alsace et en Lorraine, les élections aux institutions d'assurances sociales, qui ont lieu au scrutin proportionnel tous les quatre ans, ont donné en 1928, 1932 et 1936 la majorité absolue aux syndicats chrétiens contre les syndicats cégétistes et unitaires réunis. Au total, la C.F.T.C. groupe un demi-million d'adhérents.

3° Elle existe depuis un demi-siècle.

4° Son importance a déjà été reconnue par le Gouvernement, qui lui a donné un siège à l'Office du Blé et une place de conseiller technique ouvrier dans la délégation à la C.I.T.

M. Meck dit encore qu'accorder un monopole à la C.G.T. « c'était accepter la conception « fasciste » du syndicalisme qui reconnaît seule l'association qui donne des garanties au gouvernement. La C.G.T. française ayant protesté contre ce système en Italie serait illogique de le réclamer en France.

Et il déclara qu'il ne reconnaissait comme organisations les plus représentatives des travailleurs que la C.G.T. et la C.F.T.C. Les syndicats « jaunes » n'ont droit à aucune place dans l'organisation de la conciliation et de l'arbitrage.

Ce fut le ministre du Travail, M. Lebas, qui répondit à cette argumentation (6) :

1° La C.G.T., avec ses cinq millions d'adhérents et une union de syndicats dans chaque département, est de loin l'organisation la plus représentative.

2° Elle a toujours représenté la France au B.I.T. par la personne de M. Jouhaux, son secrétaire général. Le conseiller technique ouvrier chrétien n'était même pas adjoint à M. Jouhaux, mais au délégué du Gouvernement. (Asser-

(6) *Ibid.*, p. 3.200-3.201.

tion qui provoqua une interruption de M. Meck disant que la France était seule à procéder ainsi, et que les délégués ouvriers au B.I.T. de Belgique, Suisse et Tchécoslovaquie étaient toujours accompagnée de conseillers techniques des syndicats chrétiens).

3° Enfin M. Lebas rappela l'opinion de M. Blum, pour qui la décision de la Cour de La Haye du 31 juillet 1922 : « Le Gouvernement de l'Etat a le devoir de déterminer, d'après les éléments dont il dispose, quelles organisations sont en fait les plus représentatives », signifie : « Le Gouvernement détermine l'organisation patronale et l'organisation ouvrière les plus représentatives ». Pour M. Blum, si le mot organisation est employé au pluriel par la Cour, ce n'est pas parce qu'il peut y avoir pluralité d'organisations patronales ou ouvrières (et c'était pourtant, dans cette espèce, la solution à laquelle arrivait la Cour), c'est uniquement parce qu'il y a deux parties en présence : une patronale et une ouvrière.

Que peut-on tirer de ces deux discours ? Le ministre s'est basé entièrement sur l'effectif de la C.G.T. Le nombre d'adhérents est certainement un élément très important, mais M. Meck avait raison de signaler l'esprit constructif de son organisation, son ancienneté, son activité prouvée par certains succès électoraux et les collaborations que l'Etat lui avait demandées.

A la même séance de la Chambre, M. Elmiger, pour montrer l'importance des petites et moyennes industries par comparaison avec la grande industrie, invoqua le fait qu'elles faisaient, réunies, un plus gros chiffre d'affaires, et employaient un plus grand nombre d'ouvriers et d'employés (7). Ces critères sont à retenir pour apprécier le caractère représentatif d'une organisation patronale.

(7) *J. O. Déb. parl. Chambre*, 1936, p. 3,202.

4 PROPOSITION DE LOI MECK DU 7 MAI 1937 (8)

Cette proposition déposée par M. Meck et 59 autres députés représentant les idées du syndicalisme chrétien établissait une procédure complète de conciliation et d'arbitrage. Son intérêt pour nous est qu'elle proposait un pourcentage minimum d'adhérents pour qu'une organisation pût être considérée comme représentative.

L'alinéa 2 de l'article 4 était ainsi rédigé : « En cas de pluralité des organisations ouvrières ou patronales intéressées, sont admises de droit à participer à la tentative de conciliation celles qui justifient de l'adhésion de plus de 15 % des assujettis de la catégorie dont elles se réclament. »

Ce pourcentage peut sembler assez faible par rapport au total des professionnels, mais, par suite du grand nombre des non-syndiqués sous un régime libéral, surtout en période de prospérité, il implique que l'organisation possède une partie importante des éléments les plus actifs qui se sont syndiqués.

5 L'AMENDEMENT SCHUMAN (8 bis)

Lors de la discussion sur la prolongation des pouvoirs accordés au Gouvernement par la loi du 31 décembre 1936, M. Schuman déposa un amendement à la séance de la Chambre du 3 juin 1937 pour demander que les décrets à prendre par le Gouvernement assurent à tous les stades de la procédure « la représentation de toutes les organisations intéressées, pourvu qu'elles soient légalement constituées et aient un caractère représentatif en raison de leur ancienneté et de leurs effectifs ».

Là encore les critères de nombre et d'ancienneté sont invoqués ; mais on y ajoute celui de légalité. Il est, en effet, normal qu'une organisation, à laquelle la loi recon-

(8) *J. O. Doc. parl. Chambre*, 1937, n° 2.329.

(8 bis) *J. O. Déb. parl. Chambre*, 1937, p. 1779.

naît certains privilèges, soit constituée et fonctionne conformément aux prescriptions de cette même loi.

6 AVANT LA LOI DU 4 MARS 1938

La question de savoir quelles étaient les organisations les plus représentatives fut encore agitée quand le Parlement voulut perfectionner le système de conciliation et d'arbitrage issu de la loi du 31 décembre 1936, notamment à la séance de la Chambre du 15 février 1938 et à celle du Sénat du 27 février 1938.

1° *Déclaration de M. Fernand-Laurent*

Relevons d'abord, à la Chambre, une attaque de M. Fernand-Laurent contre la C.G.T. : « Nous pensons que n'est pas la plus représentative de la classe ouvrière, éprise avant tout de liberté, une organisation où la politique écrase l'intérêt professionnel et tend à étouffer toute libre discussion » (9). Sans discuter jusqu'à quel point cette assertion pouvait être justifiée, l'on peut y noter une idée très juste. Une organisation syndicale, pour être vraiment représentative, doit poursuivre un but approprié à sa nature. Si, au lieu de se préoccuper des intérêts de ses adhérents ou de la défense de la profession, elle vise principalement un but politique, sa place n'est plus parmi les associations professionnelles et elle ne peut prétendre parler en leur nom.

2° *L'amendement Peissel* (10)

À la même séance, M. Peissel, député, déposa un amendement disant que la commission départementale est « composée d'un nombre égal de représentants d'employeurs et de salariés désignés, suivant la proportion indiquée par le préfet, par les organisations syndicales

(9) *J. O. Déb. parl. Chambre*, 1938, p. 347.

(10) *Ibid.*, p. 443.

patronales et ouvrières existant dans le département et suffisamment représentatives notamment par leur consistance, leur ancienneté, leur action professionnelle, leur affiliation à une confédération nationale ». Et il expliqua ainsi le sens des conditions mises à l'admission d'une organisation. « Cette formule n'entend exclure personne, mais elle a pour objet d'écarter des délibérations des organisations patronales ou ouvrières créées pour les besoins de la cause, n'ayant aucun passé, aucune tradition, aucune indépendance ».

Outre les critères du nombre d'adhérents, de l'ancienneté et de l'activité professionnelle, déjà rencontrés, l'on peut trouver dans l'amendement Peissel un quatrième caractère de l'organisation représentative : elle doit être sérieuse, ce qui s'établira par le fait qu'elle n'a pas jailli du sol à l'occasion du conflit, par son indépendance de l'autre partie, et ce qui sera confirmé par son affiliation à une confédération nationale. M. Peissel pensait que la création de tout un ensemble de syndicats réunis à l'échelon national en confédération ne pouvait résulter que d'une tendance solide et permanente. C'est exact en temps ordinaire, mais en période de crises et de bouleversements, ce serait beaucoup moins concluant.

Le Ministre du Travail, M. Ramadier, fit un grand éloge de l'amendement de M. Peissel. « Son texte est si bien fait qu'il n'est, en quelque sorte, que la codification de l'expérience ». Mais il en tira cette conclusion inattendue qu'au lieu d'insérer l'amendement dans la loi, il suffisait que le Gouvernement « déclare qu'il entend s'inspirer de ces règles d'expérience... qui devraient être à la base de tous les décrets qui seront pris... Je crois que nous pouvons constater notre accord sur ce point et je demande à M. Peissel de ne pas insister pour que l'article 6 soit alourdi par un texte assez long qui serait dans une large mesure superfétatoire. »

M. Peissel : « Vous prenez l'engagement implicite et presque explicite de tenir compte de ces observations ? »

M. Ramadier : « Explicite ! »

Mais l'amendement fut néanmoins rejeté, malgré l'insistance que mit M. Peissel à faire légaliser cet accord de principe. L'on ne peut que regretter cette occasion perdue. Le législateur français eût réussi, ce que ne put faire le B.I.T., à donner une définition de l'organisation la plus représentative.

3° *La déclaration de M. Ramadier au Sénat* (11)

A la séance du Sénat du 27 février 1938, le Ministre du Travail fit une longue déclaration, d'où nous extraierons les passages suivants : « La loi de 1936 a introduit... une formule qui est peut-être inutile et d'où sont sorties beaucoup de difficultés. Elle invite le préfet à convoquer « les organisations les plus représentatives ». Pour ma part, je pense que la formule doit être entendue dans un sens extrêmement large. Il faut tenir compte du nombre, mais pas exclusivement, car telle organisation peut avoir un but déterminé ; on pourrait citer des syndicats professionnels qui ont été constitués, non pour la défense de la totalité des intérêts professionnels, mais pour défendre un intérêt déterminé, particulier. Ils peuvent alors compter un très grand nombre d'adhérents sans être véritablement représentatifs.

Il faut tenir compte aussi de l'ancienneté, de la stabilité du syndicat, de son indépendance de fait »...

Pour composer la commission mixte, il faut s'adresser « à tous les syndicats qui ont véritablement une existence connue, publique, une représentation certaine et sans, bien entendu, s'arrêter en aucune manière à leurs directions ou à leurs tendances ».

Cette déclaration permet d'ajouter quelques traits à la physionomie des organisations les plus représentatives. Pour être légales, elles ne peuvent avoir de but secret ni d'activités occultes. Pour être indépendantes, elles doivent choisir librement leurs dirigeants et leur programme. Pour

(11) *J. O. Déb. parl. Sénat*, 1938, p. 231.

que leur importance numérique puisse être appréciée, il est bon qu'elles soient stables; un afflux considérable, mais passager, d'adhérents témoigne de moins de solidité qu'un effectif plus restreint, mais fidèle.

SECTION III

Renseignements fournis par les circulaires ministérielles

1 LA CIRCULAIRE DU 17 AOÛT 1936

(J. O. du 3 septembre, p. 9.392)

M. Lebas, Ministre du Travail, dans sa circulaire du 17 août 1936, relative à l'application de la loi du 24 juin 1936 sur les conventions collectives, a commenté ainsi la formule donnée par l'article 31 *va*.

1° En général, dans une région et une profession déterminées, il existe « une organisation syndicale, syndicat ou union de syndicats, qui, par son ancienneté, le nombre de ses membres, les négociations qu'elle a conduites dans le passé avec les organisations patronales ou les pouvoirs publics », est, sans discussion, l'organisation la plus représentative. Et le ministre cita en exemple, dans le cadre interprofessionnel et départemental, l'Union départementale des syndicats confédérés, qu'il a choisie pour représenter tous les salariés à la Commission départementale de conciliation créée par la circulaire du 3 juillet 1936.

2° Mais que faut-il faire quand il y a contestation sur le caractère le plus représentatif d'une organisation ? « Il y a lieu d'examiner, en se référant aux indications données plus haut, les titres de cette organisation. A cette occasion, on recherchera les circonstances dans lesquelles cette organisation s'est constituée. »

Puis le ministre, citant la décision de la Cour internationale de justice de La Haye du 31 juillet 1922, en tire les conclusions « que le nombre d'adhérents d'une organisation, s'il est un facteur important, n'est pas nécessairement déterminant », et que l'administration a le droit de

décider « d'après les éléments de fait qu'elle croit devoir retenir ».

La circulaire énumère un certain nombre de points que le préfet peut prendre en considération : « En dehors du nombre des adhérents, d'autres considérations pourront intervenir, par exemple, la durée pendant laquelle les adhérents ont effectué le versement de leurs cotisations syndicales et l'importance de celles-ci. Etant donné que la création de syndicats professionnels a été dégagée par la loi de toute formalité compliquée ou coûteuse, les syndicats peuvent se constituer avec la plus grande facilité. Aussi pour pouvoir prétendre au caractère d'organisation la plus représentative, convient-il que, par l'importance des cotisations et la régularité des paiements, un lien présentant une certaine permanence et qui ne soit pas accidentel et temporaire se soit établi entre le syndicat et ses membres. A ce sujet, il y a lieu de rappeler que pour les élections par les syndicats ouvriers des représentants ouvriers au Conseil supérieur du travail, il n'est pas tenu compte, pour la détermination du nombre des membres — qui détermine lui-même le nombre de voix de chaque syndicat électeur — des membres qui n'ont pas payé de cotisation dans les six mois précédant le 1^{er} janvier de l'année où ont lieu les élections.

La valeur de l'adhésion à un syndicat peut également dépendre des conditions dans lesquelles l'adhésion a été donnée; s'il est établi que cette adhésion n'a pas été réellement libre, qu'elle s'est effectuée sous la pression ou même sous l'influence de certains patrons, on peut se demander dans quelle mesure un tel syndicat est qualifié pour discuter avec les employeurs les intérêts professionnels des ouvriers ou employés. »

On pourrait critiquer cette circulaire en l'accusant de sembler favoriser la C.G.T. Le plus souvent ses syndicats ont le plus grand nombre d'adhérents; et quand ils sont en minorité, ils doivent l'emporter sur les organismes concurrents comme étant de création plus ancienne et comme ne pouvant pas être soupçonnés d'être inféodés aux pa-

trons. La preuve de la liberté de l'adhésion sera, pour les autres syndicats, assez difficile à apporter : on peut encore prouver qu'il n'y a pas eu pression patronale, mais la notion d'influence est très extensible. Si un employeur manifeste le moindre intérêt pour une organisation syndicale ouvrière, ou s'il milite, par exemple, dans une association patronale chrétienne, ne pourra-t-on pas soupçonner que cela favorise le recrutement du syndicat ouvrier chrétien ?

Mais elle nous apporte des précisions intéressantes : 1° Comme nous l'avons déjà vu plusieurs fois, le nombre d'adhérents est un élément important, mais non décisif. Mais encore faut-il que l'effectif ne comprenne que de véritables adhérents, et là, la circulaire nous donne deux critères : celui des cotisations qui doivent être faites depuis un certain temps, avoir été versées régulièrement et atteindre une certaine importance; et celui de la liberté de l'adhésion.

2° L'ancienneté est à prendre en considération.

3° Pour juger l'activité de l'organisation, la circulaire indique d'examiner les négociations qu'elle a menées avec les patrons et les pouvoirs publics.

4° Enfin l'organisation doit être sérieuse, et les circonstances de sa création renseigneront sur ce point.

2 LA CIRCULAIRE DU 14 DÉCEMBRE 1939

(J. O. du 16)

La circulaire du 14 décembre 1939 a commenté le titre II du décret-loi du 10 novembre 1939 faisant désigner les délégués du personnel par la ou les organisations ouvrières légales les plus représentatives.

Le mot « légal » est à prendre dans le sens que l'organisation ne doit pas avoir à sa tête des dirigeants ayant appartenu au parti communiste. Si elle en a eu, elle peut subsister à condition d'avoir procédé à son épuration.

Pour apprécier le caractère représentatif, il convient de prendre comme élément indicatif « les résultats de la der-

nière consultation électorale (qui a désigné les délégués ouvriers de l'établissement) et notamment la proportion des suffrages exprimés et leur répartition, sans négliger néanmoins les modifications que cette situation a pu comporter depuis lors, du fait des changements survenus dans l'opinion ouvrière et des mouvements qui ont pu se produire dans le personnel. Si la totalité des votes qui ont été alors émis donnait une majorité substantielle à un seul groupement, il paraît plausible que ce groupement possède la qualité d'organisation ouvrière la plus représentative, pourvu qu'il continue à offrir les garanties nécessaires d'indépendance, d'importance et d'activité. Si, au contraire, les élections ont abouti à un partage des voix, et si les différentes organisations qui ont obtenu des sièges peuvent prétendre au caractère représentatif à la fois par leur indépendance, leur importance et leur activité, il sera nécessaire d'associer chacune des organisations en présence au partage des sièges à pourvoir ».

Cette circulaire met au premier rang le nombre de suffrages obtenu aux élections de délégués ouvriers. Cela se comprend puisqu'on recherchait les organisations susceptibles de désigner les nouveaux délégués. Cette circonstance explique qu'on a fait passer l'activité du syndicat avant le nombre de ses adhérents. Un syndicat plus faible numériquement peut avoir bénéficié des voix, nombreuses, des non syndiqués et même des voix d'autres syndiqués inscrits dans les organisations concurrentes.

Mais que le syndicat ait obtenu une grande majorité ou seulement une part importante des suffrages, il ne sera admis à désigner tout ou partie des nouveaux délégués que s'il a une certaine importance numérique, que s'il offre un caractère sérieux manifesté par son indépendance et s'il a une certaine activité professionnelle.

Sous des appellations différentes, nous retrouvons, sauf le critère d'ancienneté, les mêmes éléments que ceux déterminés par la circulaire du 17 août 1936.

SECTION IV.

Caractères indiqués par la jurisprudence

Nous avons déjà vu un certain nombre des caractéristiques qui peuvent déterminer les organisations les plus représentatives : importance numérique, légalité, ancienneté, activité, caractère sérieux et indépendant du groupement. Il nous reste à examiner quelles applications pratiques la jurisprudence a pu faire de ces critères et si elle en a formulé d'autres.

Cette section sera divisée en trois sous-sections :

- 1) Qui a le pouvoir de dire quelles sont les associations les plus représentatives ?
- 2) Etude des décisions de la jurisprudence indiquant les caractères de ces organisations.
- 3) Etude de certaines questions spéciales concernant la détermination de ces organisations.

SOUS-SECTION I.

**Qui a le pouvoir de déterminer
les organisations les plus représentatives ?**

1 EN PRINCIPE, L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE

Les textes donnent au ministre ou à ses représentants, tels les préfets, le pouvoir d'indiquer les associations les plus représentatives. C'est ce que nous avons vu notamment pour la désignation des associations professionnelles nommant les membres du Conseil national économique, et des organisations qui composent la commission mixte des conventions collectives de 1936, et la commission départementale de conciliation.

Ces décisions administratives sont soumises au contrôle :

- 1° Du Conseil d'Etat, en l'absence de conflit collectif, et dans les mêmes formes que les autres actes administratifs. Nous en verrons plus loin plusieurs exemples.

2° Et aussi des arbitres et surarbitres, à l'occasion d'un différend collectif du travail, ainsi qu'il résulte de la jurisprudence constante de la Cour supérieure d'arbitrage. Citons seulement l'arrêt n° 253 du 26 octobre 1938 (Syndicat corporatif algérien du personnel des produits pétroliers) (12) : « Considérant que... un surarbitre peut à l'occasion de l'examen d'un différend collectif du travail, apprécier la légalité des décisions administratives fixant la composition de la commission mixte chargée de l'établissement d'une convention collective. »

2 LES ARBITRES ET SURARBITRES

Nous venons de voir que les arbitres et surarbitres devaient contrôler si le ministre avait désigné les organisations incontestablement les plus représentatives.

La Cour supérieure d'arbitrage leur accorde parallèlement le même pouvoir de contrôle sur la qualité des copartenaires d'une convention collective passée sans intervention administrative. Les arrêts n° 292 du 4 juillet 1938 (Chambre syndicale des employés de la région parisienne c. Importateurs de thé) (13), et 375 du 4 juillet 1938 (Union locale des syndicats de Bellegarde et environs) (14), décident que le surarbitre, s'il ne peut imposer aux parties une convention collective, doit se prononcer sur le caractère le plus représentatif des syndicats en cause.

Mais la Cour supérieure d'arbitrage ne s'en est pas tenue là. Les arbitres et surarbitres, d'après elle, n'ont pas seulement à examiner si telle ou telle organisation est représentative ou non, mais ils ont le droit d'indiquer quelles sont les organisations qui doivent figurer à la commission mixte. Cette jurisprudence ne s'est pas établie d'un seul coup.

(12) *J. O., annexe*, 1939, p. 24-25.

(13) *J. O., annexe*, 1938, p. 1.282.

(14) *J. O., ibid.*, p. 1.283.

Le premier pourvoi présenté le fut par la Fédération nationale des industries chimiques (C.G.T.). Elle demandait l'annulation d'une sentence surarbitrale du 6 mai 1938, fixant la composition d'une commission mixte chargée d'élaborer une nouvelle convention collective entre elle et d'autres syndicats ouvriers, d'une part, et le Syndicat patronal des industries chimiques de l'Oise, d'autre part, car elle estimait être la seule organisation ouvrière à avoir un caractère représentatif. Ce pourvoi fut rejeté par arrêt n° 236 du 18 juillet 1938 (15), la Cour ayant estimé « qu'en fixant, d'après le caractère plus ou moins représentatif des groupements en présence, la composition numérique de ladite commission, le surarbitre n'a pas excédé ses pouvoirs ».

La formule était claire, mais l'arrêt n° 253 du 26 octobre 1938 (Syndicat corporatif algérien du personnel des produits pétrolifères) (16) manifeste un changement complet. Considérant que le Gouverneur général de l'Algérie est investi par les dispositions combinées de l'article 31 *va* et du décret du 1^{er} août 1936 du droit de désigner les organisations les plus représentatives qui composent la commission mixte, il affirme que le surarbitre « n'est pas compétent pour se substituer aux autorités administratives et désigner directement les organisations ouvrières les plus représentatives ». Comme les pouvoirs conférés par le décret du 1^{er} août 1936 au Gouverneur général en Algérie sont les mêmes que ceux attribués par l'article 31 *va* au Ministre du Travail en France, cette décision est d'un intérêt général.

L'arrêt n° 826 du 20 décembre 1938 (Chambre syndicale des employés de la région parisienne) (17) est revenu à la solution admise par l'arrêt n° 236, et dans un cas d'espèce si caractéristique qu'il fixera la Cour dans cette jurisprudence.

(15) *J. O., annexe*, 1938, p. 1.472.

(16) *J. O., annexe*, 1939, p. 24-25. *Questions prud'homales, fiscales et commerciales*, mars 1939, p. 252.

(17) *J. O., annexe*, 1939, p. 474, *Journée Industrielle*, 16 mars 1939, p. 5.

La Chambre syndicale des cuirs et peaux de Paris, le Syndicat des cuirs et peaux fabriqués, le Syndicat des importateurs de cuirs et peaux et le Syndicat des négociants en cuirs et crêpins acceptaient de conclure une convention collective avec leur personnel. Le Ministre du Travail désigna, pour constituer la délégation ouvrière à la commission mixte chargée d'élaborer cette convention, le Syndicat général des travailleurs de la peau, la Chambre syndicale des employés et le Syndicat des employés du commerce et de l'industrie.

Les quatre syndicats patronaux voulurent traiter également avec le Syndicat professionnel français que les trois premiers syndicats ouvriers refusèrent d'admettre en invoquant son nombre insuffisant d'adhérents. (Nous verrons plus loin cette partie de l'affaire). D'où conflit, résolu par une sentence surarbitrale du 24 novembre 1938 qui admit le Syndicat professionnel français à faire partie de la commission mixte.

La Chambre syndicale des employés de la région parisienne attaqua cette sentence, en se basant notamment sur le fait « que le différend avait déjà été réglé par le Ministre du Travail, lequel avait indiqué que, seules, les trois organisations employées demanderesses étaient habilitées pour constituer la commission mixte..., que le surarbitre n'a tenu aucun compte de cette désignation faite en vertu des dispositions de l'article 31 *va* », et qu'il a appelé un quatrième syndicat à la commission mixte, syndicat dont la Chambre syndicale se refuse à admettre le caractère représentatif.

La Cour supérieure d'arbitrage confirma la sentence surarbitrale. Pourtant le surarbitre, non seulement avait désigné directement une organisation, mais l'avait fait après et contre une décision ministérielle. A plus forte raison aurait-il le droit de le faire lorsqu'il serait le premier à connaître d'un conflit.

Cette jurisprudence a, notamment, été confirmée par deux arrêts du 25 janvier 1939, qui reprochent au surarbitre de n'avoir pas désigné les organisations les plus re-

présentatives : le n° 844 (Syndicat des fabricants de conserves de Bretagne à Quimper) (18). « Il incombait au surarbitre de rechercher si la convention collective du 21 octobre 1937 avait été conclue par les organisations les plus représentatives »; et le n° 856 (Syndicat des maisons d'alimentation générale) (19) : « Considérant que... le surarbitre s'est uniquement fondé sur ce que le Ministre du Travail avait convoqué en commission mixte d'autres syndicats ouvriers que les signataires de cette convention. Considérant qu'en s'abstenant d'examiner lui-même le caractère d'organisation la plus représentative des différents syndicats ouvriers en cause... le surarbitre... n'a pas suffisamment motivé sa sentence. »

SOUS-SECTION II.

Caractères des organisations les plus représentatives d'après la jurisprudence

Nous venons de voir quelles sont les diverses juridictions qui sont amenées à déterminer les caractères des organisations les plus représentatives : le Conseil d'Etat, en contrôlant les décisions administratives; les surarbitres dans le même rôle de contrôle et aussi quand ils sont saisis directement; enfin la Cour supérieure d'arbitrage, devant qui peuvent être attaquées les sentences surarbitrales. Cette énumération donne l'ordre que nous suivrons.

A) D'APRÈS LE CONSEIL D'ETAT

1 Arrêt du 17 juillet 1936

(Syndicats professionnels de Cherbourg) (21)

[*Exposé*]

Le préfet de la Manche avait, par arrêté du 28 mars 1936, désigné comme membres ouvrier et employé de la

(18) *J. O.*, annexe, 1939, p. 561.

(19) *Ibid.*, p. 563.

(21) *Recueil Lebon — Bull. Min. Travail*, 1936, p. 534.

commission locale des cours professionnels, deux membres de l'Union des syndicats ouvriers de la Manche, considérée comme étant l'organisation la plus représentative.

L'Union des syndicats professionnels de la région de Cherbourg demanda l'annulation de cette décision, car elle soutenait compter plus de membres que l'Union confédérée en ne comptant que les ouvriers et employés jouissant du droit syndical, ce qui était nié par l'Union et les ministres du Travail et de l'Instruction publique.

[Arrêt]

L'argument numérique étant seul invoqué, le Conseil d'Etat n'examina que cet aspect de la question. En ce qui concernait la désignation du délégué ouvrier, il estima que la requérante n'avait pas apporté la preuve que l'Union confédérée n'était pas le groupement le plus représentatif; et en ce qui concernait la désignation du délégué employé « qu'à raison de la faiblesse de leur effectif d'employés, aucun des groupements professionnels ou syndicaux de la ville de Cherbourg ne saurait être regardé comme ayant un caractère représentatif des employés; que dans ces conditions il appartenait au Conseil des prud'hommes de procéder à cette désignation ».

2 Arrêt du 12 novembre 1938

(Chambre syndicale des moteurs d'avions) (20)

[Exposé]

L'Union syndicale des industries aéronautiques (patronale) et la Fédération des métaux (C.G.T.) avaient signé le 14 avril 1938 une convention collective dont l'extension fut demandée pour toute la profession. La Chambre syndicale des moteurs d'avions protesta car, étant l'organisation la plus représentative de l'industrie des moteurs

(20) *Recueil Lebon*, 1938 — *Journée industrielle*, 26 avril 1939, p. 4.

d'avions, elle aurait dû signer cette convention pour que cette dernière puisse être susceptible d'extension. Et elle l'admettait d'autant moins que la Société nationale des constructions aéronautiques dont l'Etat est seul client et possède la moitié des actions et qui, par suite, pouvait consentir à son personnel des avantages qu'elle était sûre de récupérer sur les commandes militaires, faisait partie de l'Union syndicale.

Néanmoins, un arrêt d'extension fut pris le 5 août 1938. La Chambre syndicale l'attaqua devant le Conseil d'Etat et, en attendant le jugement sur le fond de l'affaire, demanda qu'il fût sursis à la mise en vigueur de la convention.

[Arrêt]

Le Commissaire du Gouvernement auprès du Conseil d'Etat demanda le sursis, car les motifs d'annulation du décret étaient sérieux : d'une part l'industrie des moteurs d'avions se différenciail nettement de celle des cellules et était plus proche de celle des moteurs d'auto, à laquelle s'applique la convention collective de la métallurgie; d'autre part, la Chambre syndicale, groupant 90 % des constructeurs de moteurs d'avions, avait le caractère le plus représentatif. Le Conseil suivit cet avis, semblant admettre les arguments du commissaire du gouvernement. Mais l'affaire ne fut pas jugée au fond, car un arrêté des ministres de l'Air et du Travail (*J. O.* du 9 avril 1939, p. 4702) admit la thèse de la Chambre syndicale.

3 Arrêt du 3 mars 1939

(Confédération patronale des Coiffeurs de France et des Colonies) (22)

[Exposé]

L'Union fédérale des syndicats des maîtres-artisans coiffeurs de France, d'Algérie et des colonies avait signé une

(22) *Recueil*, 1939, p. 140 — *Droit social*, 1939, p. 377.

convention collective le 10 février 1937, avec un additif du 27 février 1937. Le ministre du Travail, par arrêté du 13 août 1937, la rendit obligatoire pour tous les coiffeurs. A ce moment, la Confédération patronale des coiffeurs de France et des colonies attaqua l'arrêté d'extension, sous le motif qu'elle n'avait pas participé à la conclusion de la convention, et que son absence empêchait d'admettre que cette convention ait été passée entre les organisations les plus représentatives.

[*Arrêt*]

Le pourvoi fut rejeté, car l'Union fédérale des syndicats des maîtres-artisans coiffeurs de France, d'Algérie et des colonies constituait « par son ancienneté, ses effectifs et son activité, la seule organisation patronale susceptible d'être regardée comme la plus représentative de la branche d'activité dont s'agit ». Par suite, il n'était pas nécessaire que d'autres organismes patronaux participent à l'élaboration de la convention.

4 *Arrêt du 22 mars 1939*

(Union départementale des syndicats professionnels de l'Aveyron) (23)

[*Exposé*]

Le préfet de l'Aveyron, par arrêté du 11 février 1937, avait désigné les membres titulaires et suppléants de la Commission départementale de conciliation sans que l'Union départementale des syndicats professionnels de l'Aveyron eût été appelée à présenter quelques-uns de ses adhérents. L'Union départementale des syndicats confédérés avait dressé seule la liste des candidats.

L'Union des syndicats professionnels demanda au préfet de rapporter son arrêté, et, après un silence de plus de

(23) *Recueil Lebon*, 1939, p. 202 — *Journée Industrielle*, 6 avril 1939, p. 5.

quatre mois de celui-ci, porta l'affaire devant le Conseil d'Etat. La requérante exposa qu'elle était l'une des unions les plus représentatives par son activité professionnelle, par le fait qu'elle groupait les syndicats les plus représentatifs et les plus influents de la région; enfin que le département de l'Aveyron, très étendu, était le siège d'exploitations très diversifiées qu'aucune organisation ne pouvait prétendre représenter entièrement.

Le Ministre du Travail demanda le rejet du pourvoi, car l'Union des syndicats professionnels, ne comptant que 2.158 membres contre environ 10.000 à l'Union confédérée, ne pouvait être considérée comme « la plus représentative ».

[Arrêt]

La section du contentieux du Conseil d'Etat donna raison à l'Union des Syndicats professionnels : « Considérant qu'il résulte des pièces du dossier que, compte tenu de son importance et des autres éléments caractéristiques des organisations les plus représentatives, l'Union départementale des syndicats professionnels de l'Aveyron peut être regardée comme l'une des organisations les plus représentatives du département », le préfet aurait dû, conformément à l'arrêté ministériel du 3 février 1937, l'appeler à faire des présentations.

5 Arrêt du 24 mars 1939

(Chambre syndicale des entrepreneurs de menuiserie et parquets) (24)

[Exposé]

La Chambre syndicale des entrepreneurs de menuiserie, la Chambre syndicale des entrepreneurs de charpente en bois et la Fédération nationale du bâtiment et des travaux publics demandaient l'annulation pour excès de pouvoir

(24) *Recueil Lebon*, 1939, p. 211.

du décret du 24 juillet 1936 portant désignation des organisations et associations nommant des délégués aux sections professionnelles du Conseil national économique, pour le motif que ce décret faisait une application inexacte de la loi en attribuant dans la 9^e section professionnelle (2^e sous-section des industries du bois) un siège à la Fédération des maîtres-artisans du bois, car « ce groupement, de création récente, n'ayant qu'un faible nombre d'adhérents et ne comptant à son actif que peu de services, ne saurait être compris au nombre des groupements les plus représentatifs de l'industrie dont s'agit ».

Les trois organisations demanderesses ajoutaient que par leur ancienneté, leurs effectifs et les services rendus, elles étaient les seules représentatives des intérêts de la profession.

[Arrêt]

Le Conseil d'Etat, « considérant qu'il résulte de l'instruction que la Fédération nationale des maîtres-artisans en bois et transformations est, par le nombre de ses adhérents et par son activité l'une des organisations les plus représentatives de l'industrie du bois », rejeta la requête.

6 *Caractères dégagés par le Conseil d'Etat*

Ces arrêts du Conseil d'Etat montrent que la notion d'organisation la plus représentative doit être la même dans tous les domaines où elle a été introduite. Ils donnent des solutions similaires en matière de conventions collectives, de procédure de conciliation et d'arbitrage et de désignation des organismes nommant certains membres du Conseil national économique.

Les critères déterminés peuvent être classés dans l'ordre suivant : l'effectif numérique, l'activité, puis l'ancienneté. Notons qu'un groupement, ayant un nombre d'adhérents quatre fois plus petit que l'organisme le plus important, est considéré comme ayant une importance suffisante.

Enfin un argument est à relever dans l'affaire de la

Commission départementale de l'Aveyron : un groupement majoritaire, s'il ne représente pas toutes les branches professionnelles, ne peut prétendre être le seul à être pris en considération.

Il faut mettre à part la jurisprudence du Conseil d'Etat sur l'application de l'article 43 *a*, où l'on considère comme les syndicats les plus représentatifs de la profession ceux qui représentent l'opinion de la majorité des intéressés, syndiqués ou non (25).

B) D'APRÈS LES SURARBITRES

Nous ne comprenons dans cette catégorie que les sentences surarbitrales qui n'ont pas fait l'objet de pourvoi devant la Cour supérieure d'arbitrage.

1 *La sentence Fouan du 28 janvier 1937*

(Syndicats hôteliers des Alpes-Maritimes) (26)

[*Exposé*]

La Fédération départementale des syndicats hôteliers patronaux des Alpes-Maritimes avait signé le 26 décembre 1936 une convention collective avec six syndicats d'employés de l'hôtellerie groupés dans un « Comité d'entente et de défense des intérêts professionnels des employés de l'hôtellerie ».

Le Cartel des travailleurs de l'industrie hôtelière non signataire de cette convention et prétendant être la seule organisation la plus représentative, demanda la discussion d'une autre convention collective qui, seule, pourrait être étendue ultérieurement à toute la profession, puisque la convention du 26 décembre 1936 n'aurait pas été passée entre les organisations les plus représentatives.

(25) Voir p. 84 ci-dessus.

(26) *J. O., annexe*, 1937, p. 622.

[Sentence]

M. Fouan, Maître des requêtes au Conseil d'Etat, désigné par le président du Conseil comme surarbitre, suivit, pour déterminer les organisations les plus représentatives, les indications générales données par l'arrêt du 31 juillet 1922 de la Cour permanente de justice internationale de La Haye et la circulaire du ministre du Travail du 17 août 1936, ce qui l'amena à se référer « non seulement au nombre des adhérents de chaque organisation, mais aussi à tous les autres éléments de fait, dont la comparaison peut faire apparaître le caractère représentatif, et notamment l'ancienneté des syndicats en cause, l'étendue de leur champ d'action, leur activité professionnelle dans le cadre des lois existantes ».

Cet examen l'amena à la conclusion qu'aucun des six syndicats signataires de la convention du 26 décembre 1936, ni le Comité d'entente et de défense des intérêts professionnels des employés de l'hôtellerie qui les réunissait, n'étaient les plus représentatifs de la profession et région considérées; et que par contre l'était le Cartel des travailleurs de l'industrie hôtelière.

Par suite, une convention collective dans l'esprit de la loi de 1936 ne pouvait être passée qu'entre le Cartel et la Fédération patronale.

2 *La sentence Pinot du 5 mars 1937*

(Chambre syndicale des transports — Chambre syndicale des employés de la région parisienne) (27)

[Exposé]

Alors que les patrons des entreprises de transports étaient groupés dans une Chambre syndicale des transports, dont personne ne niait le caractère représentatif, leurs employés étaient divisés entre trois organisations syndicales : l'Association syndicale et professionnelle des

(27) *J. O., annexe*, 1937, p. 642.

agents en douane, le Syndicat général du personnel des maisons de transports internationaux et le Syndicat professionnel des employés et ouvriers des transporteurs et transitaires, qui voulaient toutes les trois participer à l'élaboration de la convention collective envisagée pour la profession. Elles se seraient sans doute entendues amiablement si le Syndicat général du personnel des maisons de transports internationaux n'eût fusionné, au début de janvier 1937, avec la Chambre syndicale des employés de la région parisienne. Celle-ci devint alors compétente pour cette branche de transports et elle réclama de composer seule la délégation ouvrière, comme étant la seule organisation la plus représentative.

[Sentence]

Le président du Conseil désigna comme surarbitre M. Pinot, Maître des requêtes au Conseil d'Etat. Celui-ci se référa aux critères déjà indiqués par la sentence Fouan : nombre des adhérents, mais en le vérifiant par celui des cotisants, ancienneté du syndicat, étendue de son champ d'action, activité professionnelle dans le cadre des lois existantes.

L'examen de ces points l'amena aux conclusions suivantes :

Aucune des trois organisations ne possédait un caractère si représentatif qu'elle pût exclure les deux autres.

En ce qui concernait les agents en douane, l'Association syndicale et professionnelle des agents en douane était la plus représentative de cette catégorie de personnel, mais la profession n'était pas limitée à cette seule catégorie.

Le Syndicat général du personnel des maisons de transports internationaux (considéré avant son intégration dans la Chambre syndicale des employés) et le Syndicat professionnel des employés et ouvriers des transporteurs et transitaires « ont été constitués à la même époque, groupent un nombre d'adhérents comparable, dont certains sont inscrits à la fois à l'un et à l'autre, et ont témoi-

gné, depuis leur fondation, de la même activité professionnelle, notamment en vue de l'obtention d'une convention collective de travail. »

Liberté de l'adhésion au syndicat

Puis le surarbitre examina un grief particulier de la Chambre syndicale des employés contre le Syndicat professionnel : « L'adhésion d'une partie du personnel à ce syndicat n'aurait pas été réellement libre et n'aurait, au contraire, été obtenue que sous l'influence de certains patrons ». Après avoir constaté qu'aucune preuve n'avait été apportée à l'appui de cette affirmation, M. Pinot déclara : « Le principe de la liberté syndicale, que doivent consacrer les conventions collectives de travail, interdit au surarbitre, à moins que ne soient établis des faits de pression caractérisés, de rechercher les raisons qui ont pu déterminer les adhésions à tel ou tel syndicat ».

Cette opinion contredit, en ce qu'elle avait d'excessif, la règle donnée par la circulaire ministérielle du 17 août 1936. Celle-ci n'admettait pas une adhésion « effectuée sous la pression ou même sous l'influence de certains patrons ». Et la Chambre syndicale ne faisait que suivre les instructions de la circulaire, en invoquant le fait que des adhésions n'auraient été obtenues « que sous l'influence de certains patrons ». Cette notion d'influence, comme nous l'avons vu, peut aller très loin, et il est plus juste et plus pratique à la fois de n'admettre, comme capables de vicier le consentement de l'adhérent, que des faits de pression caractérisés.

Composition de la délégation ouvrière

Le surarbitre, admettant le caractère représentatif des trois syndicats, les invita à s'entendre pour former la délégation ouvrière à la commission mixte, et, au cas où elles n'y arriveraient pas, décida qu'elles désigneraient : l'Association syndicale et professionnelle des agents en douane,

un représentant; la Chambre syndicale des employés de la région parisienne, deux représentants ; et le Syndicat professionnel des employés et ouvriers des transporteurs et transitaires, un représentant.

3 *La sentence Fouan du 25 mars 1937*

(Chambre syndicale de la couture parisienne) (28)

[*Exposé*]

Une convention collective avait été signée le 10 juin 1936 dans la couture parisienne, quatre syndicats ayant représenté les ouvriers.

Cette convention posait le principe que les désaccords seraient soumis à une commission mixte de conciliation, mais elle n'en prévoyait pas la composition. L'on pouvait penser que tous les syndicats signataires en feraient partie, mais le Syndicat des couturières et tailleurs pour dames repoussa la participation des autres organisations, notamment du Syndicat des ouvrières du vêtement et du Syndicat des ouvrières de l'habillement, comme n'étant pas suffisamment représentatives.

[*Sentence*]

Le surarbitre reconnut la valeur représentative des syndicats incriminés en se basant sur leur effectif, leur ancienneté et « toute leur activité syndicale passée et présente, notamment dans le cadre de l'apprentissage et de l'enseignement professionnel de la couture, à l'organisation et au fonctionnement desquels ils ont eu et ont encore une part prééminente ».

(28) *J. O., annexe*, 1937, p. 675. *Questions prud'homales*, 1938, p. 144.

4 Sentence Blondel du 12 octobre 1937
(Techniciens et assimilés des industries chimiques
de l'Oise) (29)

[*Exposé*]

Une convention collective était prévue pour les techniciens des industries chimiques de l'Oise et une commission mixte avait été convoquée à l'hôtel de ville de Compiègne pour étudier un projet. Le préfet n'avait invité à s'y rendre, pour représenter les employés, que les dirigeants des syndicats affiliés à la C.G.T. et à la C.F.T.C. Mais les délégués de l'Union des syndicats professionnels français s'y présentèrent sans convocation. Les autres syndicats ouvriers refusèrent alors de continuer les négociations tant que cette Union, qu'ils ne considéraient pas comme suffisamment représentative, voudrait participer aux travaux.

[*Sentence*]

M. Blondel, Maître des requêtes au Conseil d'Etat, désigné comme surarbitre, détermina ainsi les éléments qui caractérisent les organisations les plus représentatives : « Le seul fait d'exister et de fonctionner dans des conditions légales et réglementaires ne saurait conférer à une organisation le caractère représentatif... Si le nombre d'adhérents est un facteur important, il n'est pas à lui seul déterminant; il y a lieu également de rechercher si, compte tenu de son ancienneté, de son activité, du taux et de la régularité dans le paiement des cotisations, de l'importance de son patrimoine, l'organisation possède une consistance et une indépendance suffisantes ».

Ayant posé des principes généraux, le surarbitre les appliqua au cas particulier. D'après les renseignements obtenus, les syndicats de techniciens et d'employés affiliés à la C.G.T. avaient à peu près le même effectif que ceux

(29) *Droit social*, 1937, p. 31 — Extrait dans Capeau : *Le Statut moderne du travail*, p. 15.

ressortissant à l'Union des syndicats professionnels. Mais cette équivalence n'existait réellement qu'en se bornant aux entreprises visées par le projet de convention. En effet les techniciens et employés des Etablissements Kuhlmann, de Villiers-Saint-Paul (Oise), pour lesquels existait une convention collective particulière, étaient en majorité affiliés à la C.G.T. Le surarbitre estima qu'il ne pouvait faire abstraction de ce personnel existant à l'intérieur du même département, l'article 31 *va* spécifiant que les organisations les plus représentatives doivent l'être « pour la région considérée » ; si bien qu'il considéra l'effectif des syndicats professionnels comme bien inférieur à celui des syndicats confédérés.

Enfin le surarbitre déclara que « le taux actuel des cotisations payées à l'Union des S.P.F. par ses membres est beaucoup trop faible pour conférer à cette organisation syndicale, créée en juin 1936 seulement et affiliée à une confédération nationale instituée elle-même à cette dernière date, une consistance suffisante pour lui permettre de prétendre au caractère représentatif ».

Et la conclusion fut que l'Union des S.P.F. ne pouvait actuellement participer à la conclusion de la convention.

[Appréciation]

M. Blondel énumère les principaux critères déjà relevés par les premières sentences : importance numérique, ancienneté, activité professionnelle, auxquels il ajoute l'examen du patrimoine syndical, l'importance de ce dernier facilitant l'indépendance et l'activité du groupement envisagé.

La convention dont il s'agissait devait être signée par les organisations les plus représentatives, ce qui laisse supposer que son extension à toute la profession dans la région était envisagée. Par suite, le surarbitre a eu raison d'étudier la répartition numérique des syndicats dans tout le département, qui semblait constituer le cadre futur de l'arrêté d'extension, et non seulement dans les entreprises

qui étaient le premier champ d'application de la convention. Du reste la convention une fois étendue, se serait appliquée aux Etablissements Kuhlmann, malgré l'accord particulier qu'ils avaient passé avec leurs techniciens.

5 *Sentence Deffau du 26 février 1938*
(Conflit de l'édition parisienne) (30)

M. Deffau, Conseiller d'Etat, dans le conflit de l'édition parisienne, admit trois syndicats ouvriers comme les plus représentatifs.

S'appuyant sur les chiffres fournis par l'inspection du travail, d'après laquelle la Chambre syndicale des employés de la région parisienne comptait 727 membres, la Fédération française des syndicats chrétiens d'employés 726, et la Fédération nationale des syndicats corporatifs du personnel de l'édition 1.519, alors que l'effectif total des employés n'excédait pas le chiffre de 3.000 dans la région parisienne, il estima que numériquement ces trois organisations étaient les plus représentatives.

Les deux premiers syndicats reprochaient au troisième la date récente de sa création et soutenaient que sa constitution avait été favorisée par l'appui d'un mouvement politique et certaines influences patronales. Mais le surarbitre, après enquête, constata « que les faits allégués ne peuvent, en l'état actuel du fonctionnement de la Fédération des syndicats corporatifs, être regardés comme étant de nature à priver ce groupement de l'indépendance nécessaire pour discuter avec les employeurs les intérêts professionnels de ses adhérents ».

Par suite, les trois organisations doivent être considérées comme les plus représentatives.

[*Appréciation*]

Etant donné que les syndicats en cause avaient un effectif analogue, la proportion entre eux étant de 1, 1 et 2, le

(30) *Journée Industrielle*, 13-14 mars 1938, p. 5 — Capeau : *Le statut moderne du travail*, p. 15-16.

surarbitre s'est borné à examiner les points sur lesquels son attention avait été attirée : le peu d'ancienneté et le manque d'indépendance. Une vie syndicale de dix-huit mois lui a paru suffisante, et comme ancienneté du groupement, et comme moyen de prescription des circonstances qui auraient pu entourer sa création.

6 *Sentence de Tinguay du Pouët du 4 août 1938*
(Quincaillerie de Clermont-Ferrand) (31)

[*Exposé*]

Le Syndicat patronal du commerce de la quincaillerie, des fers et fournitures industrielles de Clermont-Ferrand avait passé, le 25 mai 1937, avec le Syndicat professionnel, qui groupait plus de la moitié des employés, une convention collective, à laquelle le syndicat ouvrier affilié à la C.F.T.C. avait ensuite adhéré.

Le syndicat général des métaux (section de la quincaillerie) affilié à la C.G.T., quoiqu'il ne groupât qu'un tiers des syndiqués, se refusa d'admettre cette convention, comme assurant au personnel des avantages insuffisants, et réclama au syndicat patronal la signature d'un accord particulier.

Une première sentence surarbitrale de M. Lortholary, rendue le 13 septembre 1937, se basant uniquement sur le fait que le syndicat cégétiste avait été constitué avant les autres organisations ouvrières actuellement existantes, le déclara le plus représentatif et prescrivit qu'une convention collective spéciale devrait être établie entre lui et le syndicat patronal. Ce dernier, déniaut au syndicat cégétiste le caractère de plus représentatif et ne le reconnaissant qu'aux deux autres, professionnel français et chrétien, se pourvut devant la Cour supérieure d'arbitrage qui, par arrêt n° 20 du 13 juin 1938 (32), déclara que l'an-

(31) *Journée Industrielle*, 21-22 août 1938, p. 5.

(32) *J. O., annexe*, 1938, p. 1.093.

cienneté d'une organisation syndicale ne pouvait à elle seule lui conférer le caractère de plus représentative.

La sentence attaquée fut donc annulée et l'affaire renvoyée devant un autre surarbitre désigné par la Cour, M. de Tinguy du Pouët, auditeur au Conseil d'Etat.

La discussion reprit devant lui. Le syndicat patronal soutint que la convention du 25 mai 1937 avait l'approbation du Syndicat professionnel français et du Syndicat chrétien qui étaient les seuls représentatifs des employés comme groupant parmi leurs adhérents la majorité absolue de ceux-là; que, par suite, on ne pouvait l'obliger à conclure une autre convention avec un syndicat minoritaire qui n'était pas suffisamment représentatif.

Le syndicat confédéré, de son côté, réclamait du surarbitre un règlement de travail fixant le sort des employés d'une manière plus équitable que la convention du 25 mai 1937.

[Sentence]

Le surarbitre établit que le syndicat cégétiste comptait au moins 90 membres au début de 1937, et au moins encore 60 au mois de juin 1938, alors que le chiffre total des employés de la quincaillerie de Clermont-Ferrand était de 234 au 31 mars 1937 et de 214 au 30 juin 1938. La proportion de ses adhérents était donc de 38 % et de 28 % par rapport au nombre total des professionnels, ce qui, même en admettant que les deux autres syndicats eussent la majorité absolue, et qu'en particulier le syndicat professionnel français réunit un nombre toujours croissant d'employés, indiquait une réelle importance numérique.

Cette importance numérique, jointe à son ancienneté et à son activité, rendait le syndicat cégétiste l'un des plus représentatifs.

Par suite, la convention du 25 mai 1937 n'ayant pas été passée entre tous les syndicats les plus représentatifs pouvait être modifiée par le surarbitre, mais ce dernier, constatant que le nombre des adhérents des syndicats signataires augmentait pendant que diminuait celui du syndicat

non signataire, estima qu'elle donnait dans l'ensemble satisfaction au personnel et n'y apporta qu'une seule modification qui porta sur le nombre des délégués.

7 *Sentence de M. Vanderviele, du 7 août 1938*

(Commerce au détail de la chaussure dans la Seine) (33)

[*Exposé*]

Lors de l'élaboration de la convention collective du personnel des sièges sociaux vente du commerce au détail de la chaussure dans la Seine, trois organisations, le Syndicat professionnel français des cuirs et peaux à Paris, la Chambre syndicale des employés de la région parisienne et le Syndicat des employés du commerce et de l'industrie à Paris, voulurent participer aux discussions et à la conclusion.

La Chambre syndicale des employés de la région parisienne, invoquant sa supériorité numérique, et notamment la place prépondérante qu'elle occupait parmi les employés des magasins de vente de la chaussure, branche jumelle des sièges sociaux vente, prétendit être la seule organisation la plus représentative.

[*Sentence*]

Le surarbitre, M. Vanderviele, inspecteur général adjoint des P.T.T., pour apprécier l'importance numérique des groupements, fit une enquête portant notamment sur les élections des délégués du personnel et il apparut que de nombreux employés n'étaient pas syndiqués.

Dans le plus important siège social, puisqu'il comptait 120 employés, 60 % des voix avaient été au Syndicat professionnel français, dont les candidats prirent tous les sièges de délégués et de délégués adjoints. Dans un second siège, comptant 23 employés, près de 90 % des voix élirent

(33) *Journée Industrielle*, 4-5 septembre 1938, p. 5.

des délégués n'appartenant à aucun des trois principaux syndicats. Dans un troisième, comptant 11 employés, ceux-ci ne votèrent pas. Et dans les deux autres sièges, où un délégué aurait dû légalement être élu, il n'y eut pas d'élections.

Le surarbitre tira de ces faits la conclusion suivante : « Pour une organisation ouvrière signataire d'une convention collective, le fait de ne pas veiller à l'élection des délégués du personnel — disposition particulièrement importante d'une convention, lorsqu'il s'agit d'un personnel en contact immédiat et constant avec la direction — est une marque d'inactivité qui diminue inéluctablement l'importance que permettrait de lui attribuer le nombre de ses adhérents intéressés par le différend; mais le fait que des élections n'aient pas eu lieu est de nature à confirmer que l'effectif des adhérents de la Chambre syndicale intéressée par le différend est peu important ».

Aussi M. Vanderviele composa-t-il ainsi la délégation ouvrière chargée de discuter la convention : deux délégués du Syndicat professionnel français des cuirs et peaux à Paris ; deux de la Chambre syndicale des employés de la région parisienne ; et un du Syndicat des employés du commerce et de l'industrie à Paris.

8 *Sentence de M. Giscard d'Estaing du 30 janvier 1939*
(Grands Magasins d'Alger) (34)

[*Exposé*]

Le 2 juillet 1936, fut signée à Alger une convention collective concernant les Grands Magasins, convention conclue sous le régime de la loi du 25 mars 1919 puisque les dispositions de la loi du 24 juin 1936 ne furent étendues à l'Algérie que par le décret du 1^{er} août 1936.

Les discussions qui l'avaient précédée s'étaient déroulées entre le Comité d'études des grands magasins d'Alger,

(34) *Journée Industrielle*, 8 mars 1939, p. 5.

d'une part, et le Syndicat des employés de commerce et de la finance affilié à la C.G.T., d'autre part.

Mais la convention fut signée du côté patronal par les patrons ou délégués patronaux des six grands magasins d'Alger (Galeries de France, Bon Marché, Priminime, Petit Duc, Deux Magots, Gagne-Petit), et du côté des employés, non seulement par le Syndicat confédéré, mais aussi par le Syndicat professionnel français de la nouveauté, et le Syndicat chrétien des employés, techniciens et chefs de service d'Algérie.

Lorsqu'il fut question de renouveler cette convention, le Syndicat cégétiste, se prétendant la seule organisation la plus représentative des employés, voulut être le seul à pouvoir s'en occuper.

Un surarbitrage du 11 juin 1937 lui donna raison. Les arguments invoqués furent qu'il était l'organisation la plus nombreuse des syndicats ouvriers en présence et qu'il avait seul discuté et conclu avec le Comité d'études des grands magasins la convention en voie de renouvellement.

La Cour supérieure d'arbitrage, par arrêt n° 522 du 24 octobre 1938 (35), annula cette sentence comme insuffisamment motivée et désigna pour surarbitre M. Giscard d'Estaing, maître des requêtes au Conseil d'Etat.

[Sentence]

Le surarbitre décida que les trois syndicats ouvriers en présence avaient le caractère d'organisations les plus représentatives au sens de l'article 31 *va*.

Il s'appuya, pour cela, d'abord sur le nombre respectif de leurs adhérents, en ayant soin de ne compter que les membres cotisants. Les syndiqués étaient inscrits dans la proportion approximative de moitié au syndicat confédéré, un tiers au syndicat professionnel français et un sixième au syndicat chrétien, soit 50, 33 et 16 %.

Puis sur l'activité manifestée par ces groupements dans

(35) *J. O., annexe*, 1939, p. 21.

la défense des intérêts professionnels de leurs membres. Le syndicat chrétien, notamment, avait joué un rôle actif en 1936 dans une campagne pour le repos hebdomadaire et, en octobre 1937, lors d'une grève aux Galeries de France.

Et les délégués du personnel appartenaient dans trois des grands magasins au Syndicat confédéré et dans les trois autres au Syndicat professionnel français.

9 *Autres sentences*

1° Deux sentences rendues l'une par M. Gaspard, directeur du cabinet du Ministre du Travail, le 16 février 1938 dans le conflit de l'hôtellerie de Nice (36), et l'autre par M. Oualid, professeur à la Faculté de droit de Paris, le 14 novembre 1938, dans l'affaire des techniciens de la carrosserie parisienne (37), se sont basées seulement sur le nombre d'adhérents pour accorder à une seule organisation le caractère de plus représentative.

2° M. Vinson, juge au tribunal civil de la Seine, dans sa sentence du 21 juillet 1938 (Fédération parisienne du commerce sidérurgique) (38), s'est appuyé pour reconnaître à l'Union des ouvriers métallurgistes la qualité de seule organisation la plus représentative sur les décisions prises antérieurement par les autorités administratives. Un arrêté d'extension du 12 juin 1936 avait en effet rendu obligatoire pour toute la profession une convention signée du côté ouvrier par la seule Union ; et cette dernière avait été admise au même titre de plus représentative, au mois de mai 1937, devant la Commission départementale de conciliation dans un conflit concernant les ouvriers au service des marchands de fer.

(36) *Journée Industrielle*, 6-7 mars 1938, p. 5.

(37) *Droit social*, janvier 1939, p. 35.

(38) *Journée Industrielle*, 24-25 juillet 1938, p. 5, et 21-22 août 1938, p. 5.

3° Enfin la sentence de Menthon, du 20 janvier 1939 (39), dont nous avons déjà parlé, admit comme plus représentatifs les cinq groupements de chefs de service qui avaient traité avec l'Union patronale, en considérant leur ancienneté, leur importance numérique, leur activité et leur indépendance vis-à-vis des employeurs.

L'un des groupements n'avait pourtant été créé qu'un mois avant, mais il justifiait d'un nombre important d'adhésions recueillies pendant cette courte durée.

C) JURISPRUDENCE DE LA COUR SUPÉRIEURE D'ARBITRAGE

1 *Arguments considérés comme insuffisants par la Cour supérieure d'arbitrage*

Le surarbitre, en déclarant une organisation syndicale la plus représentative ou non, doit énoncer les éléments sur lesquels il se fonde de façon à permettre à la Cour supérieure d'arbitrage d'exercer son contrôle. La Cour, à plusieurs reprises, a cassé des sentences comme s'appuyant sur des arguments insuffisants.

1° Notamment il ne suffit pas au surarbitre de se référer purement et simplement « au sens de la circulaire du ministre du Travail en date du 17 août 1936 » (Arrêt n° 844 du 25 janvier 1939. Syndicat des fabricants de conserves de Bretagne à Quimper) (40).

2° Ou « aux décisions prises à ce sujet par le Ministre du Travail le 30 septembre 1936 et le 2 mars 1938 » (Arrêt n° 1554 du 30 juin 1939. Chambre syndicale des éditeurs de musique à Paris) (41).

3° Il a été décidé aussi que le refus de reconnaître une organisation comme suffisamment représentative, sous le seul prétexte que le Ministre du Travail avait convoqué en commission mixte d'autres syndicats, n'était pas suffisam-

(39) *Droit social*, avril 1939, p. 170.

(40) *J. O.*, *annexe*, 1939, p. 561.

(41) *J. O.*, *annexe*, 1939, p. 1.134.

ment motivé (Arrêts n° 856 du 25 janvier 1939. Syndicat des maisons d'alimentation générale) (42), et n° 864 du 25 janvier 1939. Comité intersyndical du commerce des combustibles à Paris (43).

4° Et à plus forte raison la simple affirmation que l'association en cause est l'une des plus représentatives n'a pas été considérée comme suffisante (Arrêt n° 965 du 15 mars 1939. Chambre syndicale des Industries métallurgiques, électriques, mécaniques et connexes de la région de l'Eure) (44).

5° Le surarbitre, pour reconnaître qu'une convention a été passée conformément à l'article 31 *va*, doit établir que les deux parties signataires étaient les plus représentatives des employeurs et employés.

L'arrêt n° 916 du 8 février 1939 (Fédération nationale des industries chimiques à Paris) (45) a cassé une sentence ayant rejeté une demande de révision de salaires formulée par le personnel collaborateur des industries électrométallurgiques, électrochimiques et connexes de l'Isère pour le motif qu'il existait une convention signée par le Syndicat patronal de ces industries et le Syndicat professionnel de l'Isère. Mais si le surarbitre avait reconnu « à ce dernier le caractère d'organisation syndicale la plus représentative de la catégorie d'employés intéressés, il n'avait pas recherché si le syndicat patronal signataire présentait le même caractère ...qu'ainsi sa sentence manque de base légale. »

6° Enfin le surarbitre ne peut établir le caractère le plus représentatif d'une association « sans comparer son activité avec celle des autres organisations existantes et sans examiner si ces dernières ou certaines d'entre elles présentent également le caractère d'organisations les plus représentatives » (Arrêt n° 714 du 23 novembre 1938. Industries électrométallurgiques de la Savoie) (46).

(42) *J. O., annexe*, 1939, p. 563.

(43) *J. O., annexe*, 1939, p. 564.

(44) *J. O., annexe*, 1939, p. 688.

(45) *J. O., annexe*, 1939, p. 585.

(46) *J. O., annexe*, 1939, p. 181.

2 Arrêts n° 121 et 121 bis du 22 juin 1938
(Syndicats de Boulogne-Calais) (47)

[*Exposé*]

Une convention collective concernant les collaborateurs de l'industrie métallurgique avait été signée le 15 mai 1937 entre l'Union interprofessionnelle des syndicats patronaux des régions de Boulogne et de Calais, d'une part; et le Syndicat professionnel français et le Syndicat autonome des spécialistes de la plume, d'autre part.

Le Syndicat des techniciens, dessinateurs et assimilés de l'industrie et des arts appliqués, affilié à la C.G.T., et le Syndicat chrétien des employés de la métallurgie n'avaient pas participé à la discussion de cette convention; ils refusèrent de l'admettre, prétendant qu'elle aurait dû être passée avec eux qui étaient les deux seules organisations représentatives du personnel.

Une sentence surarbitrale intervint le 29 mars 1938. Le surarbitre, se basant sur le nombre des adhérents, l'ancienneté et l'activité des syndicats non signataires, décida:

1° Que les deux syndicats ouvriers signataires ne pouvaient être considérés à eux seuls comme les plus représentatifs de la profession considérée.

2° Qu'une nouvelle convention collective devrait être signée où les salariés seraient représentés par les syndicats cégétiste et chrétien, et aussi par le syndicat professionnel français « étant donné le nombre d'adhérents que compte ce syndicat, spécialement parmi les agents de bureau ».

3° Et que le Syndicat autonome de la plume en serait exclu, « n'ayant, par comparaison avec les autres organisations syndicales, qu'une importance très limitée ».

Cette sentence fut attaquée par les deux parties :

Par les syndicats patronaux, notamment parce qu'elle excluait le Syndicat autonome des spécialistes de la plume,

(47) *J. O., annexe*, 1938, p. 1.268.

« alors que, si ses effectifs sont nécessairement en minorité par rapport à l'ensemble des employés de la métallurgie, dont l'industrie de la plume (dans laquelle, par définition, il se recrute exclusivement) n'est qu'une fraction, il groupe dans cette branche la partie la plus importante du personnel et qu'en outre il est le plus ancien de tous les syndicats en présence ».

Et aussi par les syndicats cégétiste et chrétien, parce qu'elle admettait le syndicat professionnel français.

[*Rejet des recours*]

La Cour supérieure d'arbitrage considéra comme connexes les deux recours dirigés contre la même sentence et les rejeta par la même décision.

Elle s'appuya sur l'appréciation souveraine des faits par le surarbitre. Le Syndicat autonome de la plume « n'ayant par comparaison avec les autres organisations syndicales qu'une importance très limitée », n'avait donc pas une valeur représentative suffisante. Par contre, le caractère de plus représentatif devait être reconnu au Syndicat professionnel français, étant donné son nombre d'adhérents, principalement parmi les agents de bureau.

L'argument numérique fut donc considéré à lui seul comme suffisant. Remarquons toutefois que le surarbitre avait examiné aussi l'ancienneté et l'activité des syndicats confédéré et chrétien pour les admettre comme organisations les plus représentatives.

3 *Autres arrêts de la Cour supérieure d'arbitrage montrant l'importance du nombre d'adhérents*

Comme nous venons de le voir, la Cour supérieure d'arbitrage semble, parmi les critères permettant de déterminer les organisations les plus représentatives, faire une place prééminente au nombre d'adhérents des syndicats envisagés. Cette impression est confirmée par une série de décisions que nous allons examiner.

1° Arrêt n° 714 du 23 novembre 1938

(Industries électro-métallurgiques de la Savoie) (48)

Le Syndicat des industries électrométallurgiques, électrochimiques et connexes de la Savoie avait conclu, le 12 novembre 1937, une convention collective avec un syndicat indépendant groupant 70 % des collaborateurs.

Le Syndicat des techniciens, ingénieurs, contremaîtres, dessinateurs, employés et assimilés des industries électrométallurgiques, électrochimiques et connexes de la Savoie, affilié à la C.G.T., prétendit être l'une des organisations les plus représentatives de la profession dans le département et réclama au syndicat patronal la signature d'une nouvelle convention collective, ce qui lui fut refusé pour la raison que la convention du 12 novembre 1937, passée entre les organisations les plus représentatives des employeurs et des employés, répondait aux exigences de la loi du 24 juin 1936.

Une sentence surarbitrale du 12 octobre 1938, se basant sur l'ancienneté et sur l'importance des ressources du Syndicat cégétiste et sur son affiliation à une confédération nationale, lui reconnut la qualité d'organisation la plus représentative et donna aux parties un délai de trois mois pour élaborer une convention collective, à défaut de laquelle un règlement des conditions de travail serait établi.

Sur requête du syndicat patronal, la Cour supérieure d'arbitrage annula la sentence. L'arrêt reprocha au surarbitre de s'être uniquement fondé sur les trois critères énumérés plus haut, « sans rechercher le nombre des adhérents dudit groupement, sans comparer son activité avec celle des autres organisations ouvrières existantes et sans examiner si ces dernières ou certaines d'entre elles présentaient également le caractère d'organisations les plus représentatives ».

Ainsi la Cour estima que l'ancienneté et le caractère

(48) *J. O., annexe*, 1939, p. 181.

incontestablement indépendant d'un syndicat ne peuvent suppléer à un faible effectif pour lui donner le caractère le plus représentatif.

2° Arrêt n° 826 du 20 décembre 1938

(Chambre syndicale des employés
de la région parisienne) (49)

Nous avons vu l'exposé de cette affaire, en déterminant les droits du surarbitre en face d'une désignation d'associations les plus représentatives faite par le ministre du Travail (p. 225).

Le surarbitre avait admis à la commission mixte, en plus des trois syndicats ouvriers désignés par le ministre, le Syndicat professionnel français, en se basant seulement sur l'importance numérique de ses effectifs, telle qu'elle résultait d'une enquête de l'inspection départementale du travail. Ce point était du reste le seul que discutaient les premiers syndicats.

La sentence fut attaquée par la Chambre syndicale des employés qui invoqua notamment l'insuffisance du critère numérique pour faire reconnaître à lui seul le caractère le plus représentatif, et qui y ajouta cet argument : Un autre critère est qu'un syndicat, pour avoir ce caractère, doit avoir eu le plus de rapports avec les organisations patronales et les pouvoirs publics. Or, le syndicat professionnel français, constitué à une date récente, ne peut répondre à cette définition. Par suite, il ne peut être l'un des plus représentatifs.

Le Ministre du Travail présenta de son côté des observations tendant à l'annulation de la sentence surarbitrale, car le surarbitre avait déterminé le caractère le plus représentatif du syndicat professionnel français en retenant seulement l'importance numérique de ce syndicat sans s'occuper d'autres éléments. Le problème était donc très nettement posé.

(49) *J. O., annexe*, 1939, p. 474 — *Journée Industrielle*, 16 mars 1939, p. 5.

La Cour supérieure d'arbitrage approuva le surarbitre. En se basant seulement sur le nombre d'adhérents, dont personne n'avait allégué l'inexactitude, il avait pu légalement reconnaître que le syndicat professionnel français était l'une des organisations les plus représentatives au sens de l'article 31 *va*. L'arrêt ajoutait que la discussion devant le surarbitre n'avait pas porté sur d'autres éléments que l'effectif.

3° Arrêt n° 997 du 22 mars 1939

(Chambre syndicale des entrepositaires de bière de la région parisienne) (50).

Le Syndicat général de l'alimentation et le Syndicat unifié des transports, chauffeurs, camionneurs, livreurs et similaires de la région parisienne déniaient au Syndicat général des ouvriers et employés entrepositaires de bière le droit de signer avec eux la convention collective discutée avec la Chambre syndicale des entrepositaires de bière de la région parisienne. Ils lui reprochaient de ne grouper qu'une faible minorité de salariés, d'être de création récente et de n'exercer aucune action efficace.

Une sentence surarbitrale du 9 février 1939 refusa de reconnaître que le syndicat incriminé était l'une des organisations les plus représentatives du personnel intéressé, en donnant comme unique argument la médiocrité de son effectif à la date du 21 septembre 1936.

La sentence fut annulée par la Cour supérieure d'arbitrage, non pas parce que le surarbitre aurait dû examiner d'autres éléments, mais parce que la situation numérique du syndicat avait été envisagée à une époque très antérieure à celle du conflit.

(50) *J. O., annexe*, 1939, p. 697 — *Journée Industrielle*, 20 avril 1939, p. 3.

D) REMARQUE GÉNÉRALE SUR CETTE JURISPRUDENCE

La jurisprudence a modifié sensiblement la notion des organisations les plus représentatives, telle qu'elle résultait des textes législatifs et administratifs.

Ceux-ci ne concernaient que les organisations « les plus » représentatives. Ce superlatif excluait les syndicats simplement représentatifs ou même suffisamment représentatifs. Ce qui fut, du reste, précisé au cours des discussions parlementaires.

Or, la pratique a admis libéralement les organisations concurrentes qui étaient souvent dans un tel rapport de disproportion qu'il eût semblé que les unes étaient « les plus représentatives » et les autres « suffisamment représentatives ». C'est revenir en partie à l'égalité entre tous les syndicats des lois de 1884 et de 1920. Certaines sentences surarbitrales se sont même appuyées sur le « caractère représentatif », et non le « caractère le plus représentatif ». La sentence Pinot emploie les deux expressions, mais les sentences Fouan, du 25 mars 1937, Blondel et Deffau seulement la première. Ce fut peut-être une simple abréviation, mais qui correspond tellement à la réalité qu'on peut être tenté de l'adopter. Mais ce ne peut être fait en droit français, car le Conseil d'Etat et la Cour supérieure d'arbitrage se sont toujours référés à la formule de l'article 31 *va*.

SOUS-SECTION III

Solutions de la jurisprudence portant sur des points particuliers

Nous relèverons dans cette sous-section les réponses données par la jurisprudence aux questions suivantes :

1° A quel moment faut-il apprécier le caractère le plus représentatif d'une organisation ?

2° Dans quelle zone territoriale une organisation peut-

elle avoir le caractère de plus représentative ? En particulier dans le cas de conventions nationales renvoyant pour leur application à des accords locaux.

3° Quelle est l'organisation la plus représentative dans une branche de commerce ou d'industrie déterminée ?

4° La réunion de plusieurs organisations peu importantes en un comité commun peut-elle donner à ce dernier le caractère de plus représentatif ?

1 A QUEL MOMENT FAUT-IL APPRÉCIER LE CARACTÈRE LE PLUS REPRÉSENTATIF D'UNE ORGANISATION ?

Les organisations syndicales sont sujettes, notamment pour leur nombre d'adhérents, à des fluctuations rapides et considérables. En 1936, particulièrement, l'effectif des fédérations existantes augmenta dans de grandes proportions, ce qui n'empêcha pas la création de nombreux syndicats et même de plusieurs confédérations, dont la durée fut parfois éphémère.

Les autres critères de détermination des organisations les plus représentatives subissent des variations analogues : un changement de dirigeants peut modifier l'activité professionnelle, le taux des cotisations peut changer, l'indépendance vis-à-vis du patronat s'affirmer ou disparaître, etc...

A quel moment doit-on se placer pour apprécier le caractère d'une organisation ?

Les seuls textes pouvant répondre à cette question sont deux circulaires ministérielles. La première, du 13 juillet 1938, est relative au renouvellement des conventions collectives du travail (51). Elle prévoit que « par suite de changements survenus dans l'organisation professionnelle, un syndicat soit fondé aujourd'hui à demander à être rangé parmi les organisations les plus représentatives et à être associé aux négociations en vue du renouvellement d'une convention collective à la conclusion de laquelle il

(51) *Bull. Min. Travail*, 1938, p. 292 *.

n'avait pas été appelé à participer ». La seconde circulaire, du 14 décembre 1939 (*J. O.* du 16), prescrit pour déterminer les organisations les plus représentatives qui désigneront les délégués du personnel, « de prendre en général comme élément indicatif les résultats de la dernière consultation électorale... sans négliger les modifications (amenées) depuis lors du fait des changements survenus dans l'opinion ouvrière et des mouvements qui ont pu se produire dans le personnel ».

Une organisation n'est donc pas représentative ou non une fois pour toutes et il faut apprécier son importance au moment où le problème se pose : élaboration d'une convention collective, constitution de la commission de conciliation, nomination des délégués ouvriers, etc...

C'est ce que la jurisprudence a reconnu dans plusieurs espèces que nous avons déjà vues. Ainsi dans la sentence surarbitrale Blondel, le surarbitre a reconnu que « l'Union des syndicats professionnels français ne pouvait *actuellement* participer à la conclusion de la convention », par suite de sa création trop récente et du taux réduit de ses cotisations. C'était admettre implicitement que la question pourrait être réexaminée lorsque l'Union ne prêterait plus à la critique sur les points considérés.

Et dans la sentence Deffau, le surarbitre estima qu'« en l'état actuel de son fonctionnement », les faits allégués contre la Fédération des syndicats corporatifs lors de sa création ne pouvaient plus être retenus. En 1936, il ne lui aurait peut-être pas reconnu le caractère le plus représentatif; en 1938, il le fit.

Enfin la Cour supérieure d'arbitrage dans l'affaire de la Chambre syndicale des entrepositaires de bière de la région parisienne (n° 997 du 22 mars 1939) cassa une sentence surarbitrale pour avoir apprécié l'effectif d'un syndicat à une date antérieure de 28 mois au conflit.

2 DANS QUELLE ZONE TERRITORIALE, UNE ORGANISATION PEUT-ELLE AVOIR LE CARACTÈRE LE PLUS REPRÉSENTATIF ?

Les statuts d'un groupement syndical indiquent généralement les villes, avec ou sans leur banlieue, ou les circonscriptions administratives ou les régions naturelles dans lesquelles il entend exercer son activité, et cette indication résulte souvent de son titre : Syndicat de telle industrie de la ville de Rouen, ou du département de la Seine, ou de la vallée de l'Andelle.

Mais cette sphère d'activité ne coïncide pas forcément avec la région intéressée par le conflit ou avec le champ d'application de la convention collective. C'est alors à l'autorité administrative ou aux arbitres et surarbitres de décider quelles organisations sont les plus représentatives dans la zone considérée. Cette question, en pratique, a été résolue sans grandes difficultés, et il n'existe pas sur ce sujet une jurisprudence étendue.

1° *Ganterie de l'Isère et de la Savoie*

Les syndicats patronaux et ouvriers les plus représentatifs de l'industrie de la ganterie de Grenoble et du département de l'Isère avaient conclu le 20 juin 1936 une convention collective qu'ils avaient complétée par un additif du 28 septembre 1936.

Mais ils y avaient stipulé que le champ d'application de la convention comprenait les deux départements de l'Isère et de la Savoie. Aussi quand ils en demandèrent l'extension à toute la profession, le Conseil national économique fit-il remarquer que, s'ils avaient pu établir un règlement valable pour l'Isère, ils n'avaient pas qualité pour le faire pour la Savoie.

Il fut alors procédé à une enquête dont le résultat fut qu'il n'existait pas dans la Savoie d'organisations syndicales de la ganterie et que ce département, au point de

vue de l'industrie considérée, pouvait être considéré « comme une simple annexe du département de l'Isère ».

S'appuyant sur ces considérations de fait, le Conseil national économique admit que les syndicats signataires pouvaient être considérés comme les plus représentatifs des deux départements visés par la convention collective et, par conséquent, qu'un arrêté d'extension pouvait être pris (52).

2° Techniciens des industries chimiques de l'Oise

Nous avons déjà vu l'exposé de cette affaire terminée par un surarbitrage de M. Blondel, le 12 octobre 1937 (53), et nous rappelons seulement que le surarbitre estima que, pour déterminer les organisations les plus représentatives, il fallait les considérer non pas seulement dans le cadre local de la convention en discussion, mais dans le département entier, y compris les localités déjà régies par une autre convention.

Cette solution peut s'admettre lorsqu'on prévoit l'extension de la convention dont il s'agit à tout le département, mais on ne saurait en recommander la généralisation.

3° Cas des conventions nationales renvoyant pour leur application à des accords locaux

Une convention nationale collective concernant l'industrie routière avait été signée le 30 novembre 1936 par l'Union des Syndicats de l'industrie routière française et la Fédération ouvrière correspondante affiliée à la C.G.T. qui étaient les organisations patronale et ouvrière les plus représentatives pour la France entière. Elle renvoyait pour la détermination des salaires à des avenants à conclure dans chaque département par des commissions mixtes où les patrons devaient être représentés par les syndicats affiliés à l'Union patronale signataire de la convention, ou,

(52) Petit : *Les conventions collectives de travail*, p. 94.

(53) *Droit social*, 1937, p. 31.

s'il n'en existait pas, par l'Union elle-même, et les ouvriers par leurs syndicats auxquels devaient se joindre les représentants de la fédération ouvrière signataire.

L'extension de cette convention à toute la profession fut demandée au Ministre du Travail et l'enquête ordonnée par lui constata que la fédération patronale, qui voulait avoir le monopole de représentation de tous les patrons à l'échelon départemental, n'était pas représentée par un syndicat dans tous les départements, et que plusieurs des syndicats locaux qui lui étaient affiliés n'étaient pas les plus représentatifs de leur circonscription.

Quelles organisations patronales pouvaient, dans ce cas, signer les avenants ?

La neuvième section professionnelle du Conseil national économique, consultée sur la demande d'extension, trouva que cette question était d'un intérêt général et la renvoya à la commission permanente. Celle-ci, par avis du 28 juin 1937 (54), déclara que les avenants locaux à une convention nationale « constituant par eux-mêmes de nouvelles conventions collectives régionales, ne pourraient être à leur tour généralisés par arrêté ministériel que s'ils étaient signés par les organisations les plus représentatives dans la région considérée ». Par conséquent, la fédération patronale ne pouvait prétendre au monopole de représentation des patrons dans les départements où elle n'avait pas de syndicats affiliés ou bien où ses syndicats n'étaient pas représentatifs.

Mais « ces avenants constituant en même temps un complément nécessaire à l'application de la convention collective nationale, il était nécessaire que les organisations signataires de cette convention participent également à la conclusion des avenants départementaux, soit par leurs adhérents locaux, soit au besoin par elles-mêmes, et cela afin d'assurer la bonne application de la convention collective nationale, une fois généralisée ».

(54) Reproduit dans Petit : *Les conventions collectives de travail*, p. 96.

Cet avis tient compte de tous les éléments du problème : l'accord local doit pouvoir être étendu à toute la profession, et d'autre part il s'intègre dans une convention nationale. Aussi il est nécessaire qu'il soit signé par les organisations les plus représentatives de l'échelon départemental comme de l'échelon national.

3 QUELLE EST L'ORGANISATION LA PLUS REPRÉSENTATIVE DANS UNE BRANCHE D'INDUSTRIE OU DE COMMERCE DÉTERMINÉE ?

L'article 31 *va* stipule que la commission mixte est composée des organisations syndicales les plus représentatives de la branche d'industrie ou de commerce. Dans chaque espèce, l'organisation compétente sera celle qui, possédant le caractère de plus représentative, groupera les patrons ou les employés de la branche d'industrie ou de commerce considérée. Mais la loi n'a pas défini ce qu'elle entendait par là.

Savoir si une profession déterminée constitue une branche d'industrie ou de commerce est uniquement une question de fait, qui doit être examinée, lors de l'extension d'une convention collective, par la section compétente du Conseil national économique, dont le ministre doit demander l'avis ; par le Conseil d'Etat lorsqu'il est saisi d'un pourvoi attaquant un arrêté d'extension ; enfin par les surarbitres en cas de conflit collectif.

Mais il y a eu peu de difficulté en pratique. Nous avons relevé un arrêt de la section du contentieux du Conseil d'Etat du 22 juillet 1938 (Syndicat professionnel des travaux publics de France et autres) (55) qui a rejeté un pourvoi des syndicats patronaux des travaux publics, en reconnaissant, d'après un avis de la 9^e section professionnelle du C.N.E. du 21 mai 1937, que l'industrie routière, groupant les entreprises de travaux routiers, c'est-à-dire de travaux de superstructure de la chaussée des voies et

(55) *Recueil Lebon*, 1938 — *Dalloz Hebdomadaire*, 1938, p. 535.

chemins (établissement du radier, empierrement, cylindrage, revêtement) constitue une branche d'industrie déterminée.

Et dans la sentence surarbitrale Oualid du 14 novembre 1938 (voir p. 196 ci-dessus), la distinction entre carrosserie proprement dite et construction automobile générale.

Industries différenciées dans la même branche

Mais une hypothèse plus complexe se réalise parfois : il peut exister dans la même branche d'industrie ou de commerce des catégories spécialisées, différentes les unes des autres. Les organisations les plus représentatives de chaque catégorie doivent-elles participer à la conclusion de la convention collective intéressant la branche entière ? Ou sont-elles évincées par les associations les plus représentatives de toute la branche ?

Un avis du Conseil national économique (56) s'est prononcé contre l'extension de la convention collective intervenue le 20 août 1936 dans l'industrie de la soie et de la rayonne du Sud-Est. L'article premier de cet accord lui donnait comme champ d'application les industries du tissage et du moulinage. Mais il n'avait pas été signé par le Syndicat général français du moulinage de la soie que l'enquête avait indiqué comme le plus représentatif de cette industrie. Il en résulte que chaque catégorie devrait participer à la convention.

Le Conseil d'Etat eut aussi à examiner cette question dans l'affaire de la Chambre syndicale des moteurs d'avions (voir p. 227) et il semble qu'il se serait prononcé dans le même sens que le Conseil national économique.

La Cour supérieure d'arbitrage ne semble pas avoir eu à connaître de cette hypothèse. Dans l'affaire de la Charcuterie en détail de l'Aisne (57), il fut invoqué comme argument le fait que le syndicat ouvrier signataire de

(56) Petit : *Les conventions collectives de travail*, p. 95.

(57) N° 621 du 19 décembre 1938. *J. O.*, annexe, 1939, p. 464.

la convention représentait le personnel de la charcuterie artisanale de détail, alors que le syndicat demandeur groupait les employés des maisons à succursales multiples ou faisant le travail en série. Il s'agissait par conséquence de catégories distinctes de la même branche. Mais la Cour ne donna pas son avis sur ce point.

Devant le silence de la jurisprudence, le meilleur argument pour adopter l'opinion émise par le Conseil national économique est qu'il s'agit d'un cas similaire à celui des différentes catégories de personnel qui, nous l'avons vu, doivent être représentées chacune par leur association la plus représentative quand elles se distinguent nettement les unes des autres.

4 LA RÉUNION DE PLUSIEURS ORGANISATIONS PEU IMPORTANTES EN UN COMITÉ COMMUN PEUT-ELLE DONNER A CE DERNIER LE CARACTÈRE LE PLUS REPRÉSENTATIF ?

Cette question s'est posée plusieurs fois devant le Bureau international du travail, notamment dans l'affaire qui amena l'avis de la Cour permanente de justice internationale de La Haye du 31 juillet 1922.

Nous n'en avons trouvé trace dans la jurisprudence française que dans la sentence surarbitrale de M. Fouan, du 28 janvier 1937 (voir p. 232) où six syndicats d'employés de l'hôtellerie s'étaient groupés dans un comité d'entente. Le surarbitre semble admettre que ce comité aurait pu avoir le caractère le plus représentatif, alors que les syndicats le composant ne l'auraient pas eu, puisqu'il constata qu'aucun des syndicats ni le comité d'entente ne pouvaient être considérés comme les plus représentatifs des employés.

SECTION V.

Critères des organisations les plus représentatives

Cette étude des travaux parlementaires, des circulaires ministérielles et de la jurisprudence va nous permettre d'établir la liste des critères employés en droit français pour déterminer les organisations les plus représentatives : nombre d'adhérents, légalité, ancienneté, activité professionnelle, indépendance, étendue du champ d'action.

Ceux-ci sont parfois vérifiés en pratique par les mêmes constatations de fait.

A) ENUMÉRATION

1 *Le nombre d'adhérents*

1° *Importance de ce critère.* — Le nombre d'adhérents du groupement considéré est le premier critère qui vient à l'esprit. Il a été mis en lumière par les discussions parlementaires, les circulaires des 17 août 1936 et 14 décembre 1939, tous les arrêts du Conseil d'Etat et de la Cour supérieure d'arbitrage sur la matière et presque toutes les sentences surarbitrales. Il est nécessaire d'en tenir compte. Celles des sentences qui ne s'y référaient pas ont toujours été annulées par la Cour supérieure d'arbitrage (C.S.A. particulièrement n° 714, mais aussi, entre autres, les numéros 20, 844, 856, 864, 965 et 1554).

Un certain nombre de décisions ont admis qu'il suffisait, à lui seul, à caractériser l'organisation la plus représentative, sans avoir besoin de recourir à d'autres éléments : ainsi les sentences surarbitrales Vanderviele, Gaspard et Oualid et les arrêts numéros 121, 826 et 997 de la Cour supérieure d'arbitrage que nous avons analysés. Mais il faut dans ce cas que le groupement envisagé ait une importance numérique vraiment hors de proportion avec celle des organisations concurrentes.

L'opinion générale, suivant l'avis de la Cour permanente de justice internationale de La Haye du 31 juillet 1922, le considère comme un « facteur important, mais pas nécessairement déterminant », ainsi que s'exprime la circulaire ministérielle du 17 août 1936. C'est la doctrine qui résulte des travaux parlementaires ; c'est aussi la jurisprudence du Conseil d'Etat, des sentences surarbitrales les plus étudiées, telles celles de MM. Fouan, Pinot, Blondel, Deffau, de Tinguy du Pouët, Giscard d'Estaing et de Menthon, et de la Cour supérieure d'arbitrage dans son arrêt n° 522 (Grands Magasins d'Alger).

2° *Difficulté de fixer un chiffre précis.* — Pour déterminer si une organisation est la plus représentative, on ne peut fixer, *a priori*, le chiffre précis d'adhérents qu'elle doit avoir ou le pourcentage des membres de la profession, syndiqués ou non, qu'elle doit représenter. En effet, d'autres facteurs de comparaison jouent à côté de celui de l'importance numérique et font qu'une organisation sera considérée comme représentative et une autre plus nombreuse sera éliminée.

Le décret du 31 janvier 1921 exige 25 membres pour qu'un syndicat soit électeur au Conseil supérieur du travail.

La proposition Meck demandait un minimum d'adhésions de 15 % du total des membres de la profession, mais elle ne fut pas discutée.

En pratique, nous avons vu admettre comme représentatives les unes à côté des autres des organisations se trouvant dans la proportion 1, 1 et 2 (Sentence Deffau), groupant respectivement 50, 33 et 16 % des syndiqués (Sentence Giscard d'Estaing, et même étant dans le rapport de 1 à 4 (Conseil d'Etat, 22 mars 1939).

En face de deux organisations groupant la majorité absolue des employés, une troisième dont l'effectif était passé de 38 à 28 % du personnel a été considérée comme

également représentative (Sentence de Tinguy du Pouët) (58).

Ces exemples montrent bien que le nombre n'a pas été considéré comme l'argument qui emporterait nécessairement la décision.

3° *Que faut-il comprendre par adhérents ?* — On ne compte dans le nombre des adhérents que ceux dont l'adhésion a une certaine valeur. La circulaire du 17 août 1936 indique ce qu'il faut entendre par là. Un adhérent, pour être considéré comme sérieux, doit :

a) Etre inscrit depuis quelque temps. La circulaire, pour préciser cette notion, donne l'exemple du système électoral pour le Conseil supérieur du Travail où l'on ne compte que les syndiqués ayant cotisé pendant les six mois précédant le 1^{er} janvier de l'année des élections. Cette règle ne semble pas avoir été suivie par la jurisprudence.

b) Payer une cotisation régulière, ce qui a été constaté par les sentences Pinot et Giscard d'Estaing.

c) A un taux raisonnable, ceci pour éviter les adhésions de pure forme. La sentence Blondel a éliminé un syndicat pour n'avoir pas satisfait à cette règle.

d) Etre entré dans l'organisation de son plein gré, et non sous la pression ou même sous l'influence patronale. Un acte d'influence étant difficile à prouver, ceux des surarbitres, devant qui cette question a été soulevée, n'ont voulu admettre que des faits de pression caractérisée. (Sentences Pinot et Deffau).

En pratique, le nombre d'adhérents peut être vérifié par

(58) Les projets officiels de réglementation de la production au moyen d'ententes postulaient des majorités élevées pour que l'accord intervenu puisse être rendu obligatoire pour toute la profession. Le projet général du 10 janvier 1935, voté par la Chambre mais qui ne fut jamais discuté au Sénat, demandait l'accord des 2/3 des producteurs et des 3/4 du chiffre d'affaires de la profession considérée. Le décret-loi du 30 septembre 1935 sur l'industrie sucrière réclamait les 4/5 des producteurs et les 4/5 de la production. Cette majorité put être réunie. Le décret du 30 octobre 1935 sur l'industrie de la soie exigeait les 2/3 des industriels et les 3/4 de la production, chiffres qui ne furent pas atteints.

les résultats obtenus aux diverses élections par le syndicat; et aussi par l'attitude des gouvernements successifs qui ont pu demander la collaboration de l'organisation à des organismes tels que le Bureau international du Travail ou l'Office du Blé.

4° *Eléments qui peuvent compléter l'argument tiré du nombre d'adhérents dans les syndicats patronaux.* — Les syndicats patronaux ne sont pas seulement représentatifs par le nombre de leurs adhérents, mais aussi par leur importance industrielle ou commerciale. Certaines interventions au Parlement ont indiqué qu'il serait bon de tenir compte du chiffre d'affaires, du capital investi, de la valeur des produits obtenus, du nombre d'employeurs, et du montant des salaires payés.

Il ne semble pas y avoir de jurisprudence sur cette question.

2 *Légalité du groupement*

Si le fait d'exister légalement ne suffit pas pour donner à une organisation le caractère représentatif (Sentence Blondel), il faut au moins qu'elle satisfasse à cette condition. Cela suppose qu'elle a rempli les formalités de constitution nécessaires, ce que demande le décret du 31 janvier 1921 sur le Conseil supérieur du travail ; et aussi que son activité s'exerce conformément à la loi (Sentences Fouan du 28 janvier 1937 et Pinot).

La circulaire du 14 décembre 1937 a spécifié, de plus, que ses dirigeants ne devaient pas appartenir à des partis interdits.

3 *Ancienneté*

1° *Importance.* — La circulaire ministérielle du 17 août 1936 indiquait l'ancienneté du groupement parmi les caractères à examiner.

C'est un critère très souvent invoqué par la jurisprudence (Arrêts du Conseil d'Etat des 3 et 24 mars 1939, Sentences surarbitrales Fouan (les deux), Pinot, Blondel,

Deffau, de Tinguy du Pouët, Giscard d'Estaing, de Menthon, etc.), aussi bien en ce qui concerne le syndicat visé que pour vérifier la valeur de la confédération nationale à laquelle il est affilié (Sentence Blondel).

Mais l'ancienneté n'est pas, à elle seule, suffisante pour donner à une organisation le caractère de plus représentative (C.S.A. n° 20).

2° Détermination d'un laps de temps minimum pour admettre une organisation comme suffisamment ancienne.

— Il est aussi difficile de fixer une durée d'existence minimum au-dessus de laquelle un syndicat pourrait être considéré comme représentatif que d'indiquer le nombre minimum d'adhérents qu'il doit compter. C'est essentiellement une question de fait et de comparaison avec les organisations concurrentes.

L'appréciation de l'ancienneté s'est surtout posée en pratique pour les Syndicats professionnels français créés à partir de juin 1936. La sentence Blondel du 12 octobre 1937 les a éliminés d'une commission mixte à cause de leur constitution récente. Mais à partir de 1938, toutes les décisions les ont admis à condition de posséder également les autres caractères des organisations les plus représentatives (Sentences Deffau, de Tinguy du Pouët, Vanderwielle et Giscard d'Estaing ; Cour supérieure d'arbitrage, n° 121 et 826). On peut donc considérer qu'une ancienneté d'une à deux années est suffisante.

La sentence de Menthon a même admis un syndicat de cadres, créé un mois à peine avant la convention qu'il avait signée, mais en notant qu'il avait recueilli de nombreuses adhésions. Il faut remarquer aussi que l'Union patronale et les quatre autres associations du personnel co-signataires étaient d'accord pour traiter avec lui. Mais cette décision doit être considérée comme exceptionnelle et la Cour supérieure d'arbitrage n'a pas eu à en connaître.

4 *Activité professionnelle*

Nous n'avons examiné jusqu'ici que des caractères statiques. Une organisation pourrait comprendre de nombreux adhérents, être constituée conformément à la loi et être très ancienne, si elle ne manifestait aucune activité, elle ne serait pas représentative de la profession.

Aussi les circulaires ministérielles des 17 août 1936 et 14 décembre 1939 ont indiqué ce caractère dynamique, et presque toutes les décisions de jurisprudence s'y sont référées. Le Conseil d'Etat semble lui accorder presque autant d'importance qu'au nombre d'adhérents.

1° *Principes généraux.* — a) Cette activité doit s'exercer dans le cadre des lois existantes (sentence Fouan du 28 janvier 1937 et Pinot). Cela suppose un but conforme à l'objet des organisations syndicales qui est, aux termes de l'article 1^{er} du livre III du Code du Travail, « exclusivement... l'étude et la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles ». Elle se limite donc aux questions professionnelles. Une activité politique ne peut, par suite, être prise en considération.

b) Elle doit être d'ordre général et s'appliquer, le cas échéant, à tous les problèmes professionnels qui peuvent se présenter. Suivant la déclaration faite par M. Ramadier, ministre du Travail, à la séance du Sénat du 27 février 1938, une organisation dont l'activité se limiterait à un point particulier ne pourrait avoir le caractère le plus représentatif, quelle que fût son importance par ailleurs.

c) Elle doit s'apprécier aussi bien dans le passé que dans les circonstances actuelles (Sentence Fouan du 25 mars 1937). Il est préférable que la réclamation par une organisation d'être reconnue comme plus représentative ne soit pas une de ses premières manifestations d'activité. Cela nous ramène au critère tiré de l'ancienneté.

d) Mais on ne peut déduire de la seule activité d'une organisation qu'elle a le caractère de plus représentative,

2° *Exemples.* — Comme exemples d'activité professionnelle, retenus par la jurisprudence ou indiqués par les discussions parlementaires et l'administration, l'on peut citer :

a) Les négociations menées avec les organisations patronales (ou ouvrières), et les pouvoirs publics (circulaire du 17 août 1936), telles que des démarches pour obtenir une convention collective (Sentence Pinot), la participation à une convention qui a fait l'objet d'un arrêté d'extension (Sentence Vinçon), et à une commission départementale de conciliation (même sentence).

Ces négociations peuvent même prendre une allure combative. Une campagne pour l'observation du repos hebdomadaire (Sentence Giscard d'Estaing), la direction d'une grève (même sentence), sont des preuves d'activité.

b) La collaboration avec les pouvoirs publics, se manifestant par l'envoi de délégués à la Conférence internationale du Travail, à l'Office du Blé, aux divers conseils consultatifs (travaux parlementaires).

c) L'organisation de l'apprentissage et de l'enseignement professionnel (Sentence Fouan du 25 mars 1937).

d) Le soin apporté aux élections des délégués du personnel (Sentence de Tinguay du Pouët), les succès obtenus par les membres du syndicat à ces élections (Sentences Vanderviele et Giscard d'Estaing) ou à celles des institutions d'assurances sociales en Alsace-Lorraine (discours de M. Meck à la Chambre, le 1^{er} décembre 1936).

e) L'étude des problèmes professionnels et la proposition de réformes.

5 *Indépendance de l'organisation*

La circulaire du 17 août 1936 insiste sur l'importance de l'indépendance des syndicats ouvriers pour être considérés comme représentatifs, et la circulaire du 14 décembre 1939 la mentionne également. Un certain nombre de sentences surarbitrales l'a prise en considération (notamment les sentences Pinot, Blondel, Deffau, de Menthon).

En pratique, ce critérium s'applique surtout aux orga-

nisations ouvrières. Pour représenter vraiment les salariés, il importe que leurs syndicats soient indépendants des employeurs. Mais, sous un régime d'économie libérale, syndicats patronaux comme syndicats ouvriers, pour être les plus représentatifs, ne doivent pas dépendre de l'Etat.

L'ancienneté d'un groupement, la liberté de l'adhésion de ses membres, son activité professionnelle peuvent renseigner sur son indépendance. D'autres constatations de fait peuvent intervenir, notamment les circonstances de la création de l'organisation (circulaire du 17 août 1936), qui a dû se faire sans interventions patronales; l'importance du patrimoine et des ressources (sentence Blondel et sentence du 12 octobre 1938 annulée pour d'autres raisons par l'arrêt n° 714 de la Cour supérieure d'arbitrage); l'affiliation à une Confédération nationale, dont l'indépendance est plus facilement présumée (mêmes sentences). Ce dernier argument a été soutenu également devant la Cour supérieure d'arbitrage par le Syndicat des ouvriers charcutiers de Château-Thierry, qui invoquait son affiliation à une fédération comptant plus de deux mille membres, répartis en quarante syndicats et ayant signé plus de soixante-dix conventions collectives (59).

6 *Etendue de son champ d'action*

On peut enfin examiner l'étendue du champ d'action de l'organisation, critère retenu par les sentences Fouan du 28 janvier 1937 et Pinot. Un syndicat est plus ou moins représentatif suivant que ses adhérents se recrutent ou non dans toutes les catégories professionnelles des employeurs ou des employés, dans toutes les branches d'activité de la profession, dans toutes les entreprises de la région.

(59) C.S.A., n° 621 du 19 décembre 1938, *J. O.*, annexe, 1939, p. 464.

B) CLASSEMENT

Tous les critères des organisations les plus représentatives sont-ils aussi importants ? A première vue, il ne le semble pas. En pratique, ils sont rarement tous vérifiés dans la même affaire, et si certains reviennent dans toutes ou presque toutes les décisions de jurisprudence, d'autres ne sont pas invoqués aussi souvent.

On semble n'avoir recours à ces derniers qu'au cas où les renseignements, tirés de l'examen des premiers, ne sont pas concluants. Cela indique une hiérarchie parmi eux. Mais quelle est-elle ?

I. — Les circulaires ministérielles des 17 août 1936 et 14 décembre 1939 et la jurisprudence unanime présentent le nombre d'adhérents comme un élément important, quoique non déterminant. La Cour supérieure d'arbitrage s'en contente souvent comme seul argument. On peut donc, en droit français, lui donner le premier rang.

II. — Vient ensuite le critère de l'activité professionnelle, invoqué par une jurisprudence très fréquente, notamment celle du Conseil d'Etat, qui semble même le mettre presque sur le même rang que le nombre d'adhérents.

III. — Puis l'ancienneté, caractère vérifié par une nombreuse jurisprudence, mais moins fréquemment que les deux premiers.

IV. — L'indépendance, que la circulaire du 17 août 1936 indique comment reconnaître, et que plusieurs décisions ont invoquée.

V. — Enfin la légalité.

VI. — Et l'étendue du champ d'action, sur lesquelles se sont appuyées de rares sentences.

Voici l'ordre dans lequel les caractéristiques des organisations les plus représentatives sont examinées dans la pratique française et qui semble, en effet, assez logique. On peut s'étonner néanmoins du rang donné à la « légalité ». Mais cette dernière a été rarement discutée : les

formalités de constitution d'un groupement professionnel, sous forme syndicale ou non, sont très simples. Et d'autre part on n'a pas voulu creuser cette question qui aurait pu mener trop loin.

SECTION FINALE.

Essai de définition

en droit français

Cette étude générale des textes et de la jurisprudence nous permet de remplacer l'expression employée par l'article 31 *va* « les organisations syndicales, patronales ou ouvrières les plus représentatives de la branche d'industrie ou de commerce pour la région considérée », par la définition suivante :

« La ou les organisations professionnelles, patronales ou ouvrières, ayant ou non la forme syndicale, mais constituées et fonctionnant conformément à la loi, les plus représentatives, par comparaison avec les organisations similaires, par leur importance numérique, leur activité professionnelle, leur ancienneté, leur indépendance et l'étendue de leur champ d'action, de la branche d'industrie ou de commerce pour la région considérée; étant indiqué qu'elles doivent représenter plus particulièrement les catégories du personnel ou de la profession intéressées ».

QUATRIÈME PARTIE

ESSAI D'UNE THÉORIE DU SYNDICAT
LE PLUS REPRÉSENTATIF
DANS UN SYSTÈME JURIDIQUE
ADMETTANT
LA PLURALITÉ DES SYNDICATS

CHAPITRE UNIQUE

Le régime applicable aux syndicats dans un pays déterminé dépend essentiellement du régime politique de ce pays.

Un Etat totalitaire, dont l'objectif est de mettre l'intérêt de la nation au-dessus de tous les intérêts particuliers, doit ramener toutes les activités à lui pour mieux les contrôler. Il serait illogique de sa part de faire une exception en faveur des syndicats et d'admettre leur indépendance vis-à-vis de lui. Par simplification et pour faciliter l'exécution de ses directives, il est amené forcément à la solution du syndicat unique. Celui-ci est par définition le plus représentatif de la profession et sa détermination ne pose aucun problème.

Un Etat libéral, basé sur la liberté de toutes les opinions, doit logiquement admettre la liberté syndicale. Mais deux solutions s'offrent à lui. Ou bien tous les syndicats, quelle que soit leur importance, auront des droits égaux, et là

encore aucun problème de caractère plus ou moins représentatif ne se pose. Ou bien certains syndicats, les plus représentatifs, auront une mission spéciale de représentation de la profession; mais sur quels critères pourra-t-on se baser pour les distinguer des autres organisations ? C'est ce que nous allons tenter d'établir dans cette quatrième partie.

Après avoir dit les conditions générales auxquelles ces caractères doivent répondre, nous les étudierons l'un après l'autre et nous tenterons de déterminer leur importance réciproque, ce qui nous permettra d'essayer une définition du syndicat le plus représentatif.

Ces questions sont d'un grand intérêt pratique, car les différentes organisations qui se trouvent en présence ont toujours tendance à se prétendre les plus représentatives. Ce caractère, indépendamment de toutes autres considérations, augmente leur prestige et leur influence, ce qui favorise le recrutement de leurs adhérents.

SECTION I.

Principes généraux

1. A QUEL MOMENT FAUT-IL SE PLACER ?

1° Pour apprécier le caractère représentatif d'un syndicat, il faut se placer au moment où il revendique les avantages attachés à ce titre : admission à l'élaboration d'une convention collective ou à une commission mixte de conciliation, désignation de délégués du personnel ou de membres d'organismes nationaux ou internationaux, etc.

Il faut donc avoir les renseignements les plus récents, car le problème qui se pose n'est pas d'ordre historique, mais essentiellement pratique : tel syndicat est-il maintenant plus représentatif qu'un autre ? Peu importe son importance passée, si elle ne s'est pas maintenue. Le syndicat A a pu être préféré, à telle époque, au syndicat

B : l'inverse peut se produire si le problème se repose quelques années après.

2° Toutefois, s'il s'était écoulé un intervalle de temps considérable, plus d'un an par exemple, entre le moment où le problème s'était posé et celui où la solution intervient, il pourrait être utile de comparer à cette dernière date les organisations en présence, car des changements importants pourraient s'être produits dans l'intervalle.

Cette manière de faire s'imposerait lorsque la décision à prendre concernerait le futur : choix des syndicats qui devront faire une nouvelle convention, par exemple.

2 CORRESPONDANCE DU SYNDICAT AVEC LA RÉGION CONSIDÉRÉE

1° Le caractère représentatif du syndicat doit s'apprécier par rapport à la région considérée. D'une façon générale, si l'une des organisations a des adhérents répartis un peu partout et l'autre une extension purement locale, la première semble plus représentative, même si les deux ont le même effectif. En effet, la grande majorité obtenue par la seconde dans une seule entreprise ou dans une seule localité, alors qu'elle n'existe pas ailleurs, peut laisser supposer qu'une pression quelconque s'est exercée en sa faveur. De toute façon, elle n'exerce pas d'influence en dehors de ce cercle restreint et les problèmes qu'elle a eus à résoudre ont été moins variés.

2° Si le champ d'activité du syndicat et la région considérée coïncident, on détermine l'importance du syndicat en tenant compte de tous ses éléments. Si l'organisation déborde la région, il faut faire abstraction des adhérents inscrits en dehors et des activités étrangères à la zone considérée. Et si l'extension territoriale du groupement reste en deçà des limites, l'organisme entier est à prendre en considération, mais en examinant s'il n'a pas un caractère trop local.

3 CORRESPONDANCE DU SYNDICAT AVEC LA PROFESSION OU LA CATÉGORIE DE PERSONNEL

Il est évident que le syndicat, pour être représentatif d'une profession ou d'une catégorie de personnel ou d'employeurs, doit comprendre parmi ses adhérents des membres de celles-ci en nombre suffisant, et manifester en leur faveur une certaine activité; et que tout ce qui ne s'y rapporte pas ne peut être pris en considération.

Il semble qu'il faille admettre, plus facilement qu'une organisation très étendue, un syndicat spécialisé dans la profession ou dans la catégorie considérée : il connaîtra mieux les intérêts et de ses membres et de la profession, et il les défendra mieux, car il ne pourra être tenté d'accepter des concessions en échange d'avantages pour d'autres de ses adhérents.

4 LE SYNDICAT LE PLUS REPRÉSENTATIF NE L'EST PLUS QUE PAR COMPARAISON

Il n'est pas nécessaire qu'un syndicat réponde d'une façon optimum aux critères que nous allons énumérer pour être considéré comme le plus représentatif. Ce caractère s'apprécie par comparaison avec les organisations concurrentes. Et telle condition remplie insuffisamment peut être suppléée par d'autres. Pourtant certains caractères sont essentiels, ainsi que nous le verrons.

Mais il peut arriver néanmoins qu'aucun des syndicats existants ne puisse être considéré comme représentatif. Le cas s'est présenté pendant longtemps au Japon, où 20.000 ouvriers sur plusieurs millions étaient syndiqués. Les pouvoirs publics sont alors libres de choisir les représentants des professionnels parmi ceux qui leur semblent les plus qualifiés ou de recourir à l'élection.

5 ACCORD DES PARTIES

Si les syndicats ou patronaux ou ouvriers sont d'accord pour admettre parmi eux une organisation qui n'est pas

des plus représentatives, et si l'autre partie ne s'y oppose pas, l'autorité administrative doit accepter la présence de cette organisation, car l'idéal est que toutes les tendances puissent collaborer à l'œuvre commune.

SECTION II.

Caractères qui permettent de distinguer les syndicats les plus représentatifs

1 NOMBRE D'ADHÉRENTS

1° Raisons d'admettre ce caractère

Le ou les syndicats les plus représentatifs auront la charge de représenter tous les employeurs ou tous les employés de la profession. Ils y seront d'autant plus aptes qu'une plus grande partie des professionnels leur aura témoigné sa confiance. Et cette adhésion à une organisation a une valeur certaine, car elle s'effectue en un domaine professionnel où chacun, plus ou moins, a quelque compétence.

De plus les adhérents d'un syndicat admettront mieux les décisions prises par lui que par un autre. Plus les adhérents du syndicat représentatif seront nombreux, plus les mesures prises seront mieux accueillies par l'ensemble de la profession.

2° Quelle doit être l'importance numérique minimum

Il est plus facile d'adopter un pourcentage minimum qu'un chiffre absolu. En effet, l'importance des diverses branches d'activité est très inégale : cent mille adhérents sont peu pour une confédération nationale; la fédération qui les possède pourra être néanmoins minoritaire dans certaines grandes industries comme les mines; et ce chiffre sera impossible à obtenir dans certaines professions spécialisées.

Quoique le nombre d'adhérents ne soit pas le seul critère de détermination des organisations les plus représentatives, il y a un pourcentage au-dessous duquel le syndicat ne peut être réellement représentatif ; pour avoir ce caractère il lui faudrait posséder, selon nous, au moins dix pour cent des membres de la profession ou de la catégorie professionnelle. Au-dessous, ses adhérents seront noyés dans la masse sur laquelle ils ne pourront exercer une influence suffisante pour en être réellement représentatifs. De plus, cette insuffisance numérique témoigne qu'il est fait peu d'efforts pour obtenir de nouvelles adhésions et, d'une façon générale, que l'organisation ne manifeste pas beaucoup d'activité.

Mais il ne suffit pas à un syndicat de justifier d'un minimum de membres, il faut encore qu'il en possède un nombre suffisant comparativement aux organisations concurrentes pour avoir place parmi les plus représentatifs. A condition de répondre aussi bien ou mieux que les autres aux différentes conditions des organisations les plus représentatives, et de compter dans ses rangs au moins le dixième des professionnels intéressés, un syndicat, auquel vingt pour cent des syndiqués sont inscrits, devra être considéré comme l'un des plus représentatifs.

L'on pourrait, toutefois, admettre qu'une organisation, à laquelle adhèreraient les trois quarts des professionnels, soit la seule représentative, à moins que l'organisation minoritaire ne témoigne d'une activité exceptionnelle.

Il sera intéressant de vérifier le chiffre d'adhérents des années précédents pour voir si le groupement est en progression ou en décadence, et comparer le sens des modifications d'effectifs avec celui des organisations concurrentes.

Plusieurs petits syndicats à faible effectif peuvent être tentés de constituer un comité d'entente pour atteindre un total d'adhérents suffisant. S'il possède par ailleurs les autres caractères des organisations les plus représentatives, ce comité commun devra être agréé, mais il ne pourra exclure les organismes ayant par eux-mêmes des titres suffisants.

3° Valeur de l'adhésion

Seuls doivent être comptés comme membres du syndicat ceux dont l'adhésion est sérieuse et répond aux trois caractères suivants :

a) L'adhésion doit avoir été faite librement. Cela ne veut pas dire que des considérations d'intérêt personnel ou de bonne camaraderie ou l'exemple de l'entourage puissent vicier le consentement de l'intéressé ; mais il ne doit pas avoir été déterminé par une pression manifeste : crainte de perdre sa place, de ne pas profiter d'un avancement ou d'une augmentation mérités, de ne pas recevoir de commandes de l'Etat ou d'un groupe de clients, menace d'être mis à l'index, d'être inscrit sur une liste noire, etc...

Cette énumération montre qu'il ne suffit pas de tenir compte d'une pression exercée par un patron sur ses employés ; mais qu'employeurs comme salariés peuvent être victimes de faits analogues de la part des autres employeurs ou des autres salariés, et pour les deux catégories, des pouvoirs publics.

L'on peut penser qu'une adhésion aura été donnée librement lorsqu'elle aura été faite en considération de l'activité du groupement, ou de son but statutaire, ou de l'objectif poursuivi en pratique (1).

b) L'adhérent doit payer sa cotisation à un taux raisonnable : ce sera une preuve qu'il s'intéresse sérieusement à son groupement. Il est difficile de fixer une somme minimum : il faut tenir compte des services procurés par le syndicat à ses membres et comparer avec le tarif des organisations similaires. D'autre part, cette cotisation ne doit pas être hors de proportion avec ce que gagne la majeure partie des membres de la profession. Il est arrivé que des groupements réclament, le plus souvent dans un but poli-

(1) Cf. 2^e rapport Ramadier sur le C.N.E. (*J. O. Doc. parl. Chambre*, 1934, n° 3.813, p. 33).

tique, de fortes sommes de leurs adhérents. On ne peut exiger que les syndicats concurrents en fassent autant.

c) Enfin l'adhérent doit être inscrit depuis un certain temps. Il doit, notamment par la répétition du paiement de ses cotisations, témoigner d'un certain attachement à son groupement et qu'il est autre chose qu'un figurant de passage. Cela suppose qu'il est à jour de ses obligations.

Cette durée sera de plus d'une année, dans les associations à cotisation annuelle, de façon à ce qu'il y ait eu au moins deux versements. Elle pourra n'être que de six mois si les cotisations sont mensuelles; et de trois mois, si elles sont hebdomadaires.

4° Critères qui complètent le nombre d'adhérents dans les syndicats patronaux

Le nombre d'adhérents est un moyen de comparaison commode entre syndicats ouvriers, où chaque personne ne représente qu'elle-même; mais il n'est pas suffisant entre syndicats patronaux. Chaque employeur représente une puissance économique très variable, qui s'échelonne de l'artisan qui occupe un compagnon jusqu'à la société genre Renault avec ses vingt mille ouvriers. L'engagement pris par l'un n'aura pas autant de répercussions que pris par l'autre. Si le premier accepte une augmentation de salaire de son personnel, le pouvoir d'achat de la classe ouvrière n'en sera guère modifié.

Aussi, proposons-nous les règles suivantes :

a) Les syndicats patronaux comprenant de nombreux adhérents devront toujours être compris parmi les plus représentatifs, même si leurs membres ne représentent pas des entreprises importantes. Car socialement et économiquement, les petites et moyennes entreprises sont un facteur d'équilibre dans une société bien organisée et il faut les protéger contre des concentrations excessives.

b) Mais un syndicat à faible effectif aura le même caractère de plus représentatif s'il est plus important que les précédents à l'un des points de vue suivants :

a') Nombre de salariés occupés, et accessoirement montant des salaires payés. En effet, les accords qu'il passera intéresseront automatiquement tous les employés de ses membres.

b') Quantité des produits obtenus, s'il s'agit d'une profession industrielle ou agricole; ou montant des ventes, s'il s'agit d'une profession commerciale; ou nombre de personnes et poids et valeur des marchandises transportées, dans le cas d'entreprises de transports; ce qui indiquera l'importance économique du groupement.

Il est préférable d'apprécier cette importance économique par les résultats obtenus plutôt que par ses moyens, tels que le montant du chiffre d'affaires ou du capital, ou le nombre de machines.

2 LÉGALITÉ

1° *Raison d'admettre ce caractère*

Il serait illogique que l'Etat reconnaisse un droit de représentation de la profession à un organisme illégal, et qu'il lui délègue le pouvoir de la réglementer. Le syndicat participant à la puissance publique doit en respecter les lois.

2° *Constitution et activité légale*

Le syndicat, pour être légal, doit avoir été constitué et fonctionner conformément à la loi. Les formalités nécessaires doivent être remplies et toute la publicité requise être effectuée. Une société secrète ne pourrait avoir aucun caractère représentatif.

Le but du groupement doit être uniquement professionnel. Il ne s'agit pas de faire de la politique, mais de la bonne administration.

Enfin l'activité, d'une manière générale, doit être conforme aux lois en vigueur. Nous reviendrons plus loin sur ce point.

Mais si le syndicat doit être légal, il ne faut pas examiner ce caractère avec trop de minutie. La paix sociale, de

même que l'autorité des décisions à prendre par les commissions mixtes, exigent qu'on n'élimine pas un groupement important et actif pour une infraction à un point secondaire de la réglementation.

3 L'ANCIENNETÉ

1° *Raisons de l'admettre*

L'ancienneté d'un syndicat permet à ses dirigeants et à ses services d'avoir une expérience plus longue et plus étendue des différents problèmes qui peuvent se présenter dans la vie professionnelle.

C'est aussi un argument en faveur de la valeur des adhésions : plus un adhérent est inscrit depuis longtemps, plus on peut admettre qu'il reste volontairement dans le groupement; de la légalité du syndicat, dont les pouvoirs publics ne supporteraient peut-être pas longtemps l'existence si elle était vraiment contraire à la loi; enfin de son indépendance : ceux qui subventionnent une organisation le font généralement à l'occasion d'un conflit, pour avoir des complicités dans le camp adverse ; celui-ci terminé, ils se lassent rapidement de verser de l'argent sans avantages correspondants et le syndicat, n'étant plus soutenu, disparaît aussi vite qu'il était apparu. Ne subsistent longtemps que les organismes appuyés sur des ressources permanentes dont les cotisations de leurs membres constituent l'essentiel.

Evidemment, l'ancienneté, dans ces hypothèses, n'est pas un argument irrécusable, mais elle confirme les autres preuves.

2° *Détermination d'un minimum d'ancienneté*

L'ancienneté d'un groupement doit être estimée, comme les autres critères des organisations les plus représentatives, par comparaison avec les autres formations.

Mais le syndicat doit justifier d'un minimum d'existence pour avoir un caractère réellement représentatif. On ne

saurait admettre ces organisations jaillies du sol, qui sont plutôt des instruments de combat que des groupements professionnels. Une durée de plus d'un an, sauf circonstances exceptionnelles, tel le fait qu'il n'existe pas d'autres syndicats, doit être exigée. Ce laps de temps est suffisant pour faire disparaître les organisations nées d'un enthousiasme passager ou bien créées à l'occasion d'un conflit du travail pour lutter contre les organismes déjà existants. Il atteste la fidélité des adhérents qui, même dans le cas d'une cotisation annuelle, auront dû faire au moins deux versements.

4 L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE

1° *Raison d'admettre ce caractère*

Les syndicats sont faits dans un but déterminé qui est l'étude et la défense des intérêts professionnels de leurs membres. S'ils ne remplissent pas leur rôle, il n'y a pas de raison de leur donner des attributions supplémentaires auxquelles ils ne seraient nullement préparés. Au contraire, plus ils témoignent d'activité dans la représentation de leurs membres, plus ils seront aptes à représenter l'ensemble des professionnels. Et le sens général de leur activité témoignera de leur indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics et des autres organisations.

2° *Ce que cette activité ne doit pas être*

a) Cette activité doit être conforme aux buts poursuivis par les syndicats; tout ce qui s'en écarte ne peut être pris en considération et pourrait même être une raison d'éliminer l'organisation. Ainsi le groupement qui aurait une activité principalement politique ne pourrait avoir une part prépondérante dans la représentation de la profession, parce qu'il aurait tendance à sacrifier les intérêts de cette dernière à ceux du parti. Et si son activité était de tendances anarchistes ou cherchait à modifier par la force l'ordre social existant, on ne pourrait lui reconnaître au-

cun caractère représentatif, car les groupements professionnels ne peuvent à la fois attaquer l'organisation existante et demander à s'y intégrer.

Cela n'empêche pas que le syndicat puisse avoir une nuance politique ou confessionnelle, mais les préoccupations professionnelles doivent passer au premier rang. Et plus son activité se bornera à ce domaine, mieux cela vaudra.

b) Mais une organisation pourra avoir une activité professionnelle indiscutable et ne pas avoir pour cela un caractère réellement représentatif. Si elle se limite à un point très particulier, comme par exemple le développement des jardins ouvriers, cela ne sera pas un argument suffisant pour lui donner compétence sur toute la profession.

3° Comment cette activité peut se manifester

Comme pour les autres critères, l'activité du syndicat doit s'apprécier au moment où se pose la question de savoir s'il est le plus représentatif ; mais il faut tenir compte aussi de ses manifestations passées. Elle est d'autant plus à prendre en considération qu'elle s'étend à davantage de domaines, parmi lesquels on peut citer les suivants :

Etude des problèmes professionnels, enquêtes, campagnes pour faire adopter les réformes proposées;

Défense des intérêts professionnels par des démarches et des négociations avec les pouvoirs publics et l'autre partie, et au besoin par la grève ou le lock-out, si ceux-ci sont admis par la loi;

Lutte pour la sécurité et l'hygiène du travail;

Collaboration avec l'Administration, en la renseignant et lui donnant des avis; envoi de délégués dans les divers comités;

Elections professionnelles, telles qu'étaient en France celles des délégués mineurs et des délégués du personnel. Le chiffre des suffrages obtenus sera une indication précieuse sur l'influence du groupement;

Apprentissage, orientation et enseignement professionnels;

Fondation et direction de services sociaux d'assistance et d'entr'aide, de sociétés de secours mutuels, de coopératives. Importance des secours distribués aux grévistes et aux chômeurs.

5 L'INDÉPENDANCE

1° *Raison d'admettre ce caractère*

Le syndicat, avant d'être le plus représentatif de la profession, doit être réellement représentatif de ses membres et de leurs intérêts professionnels; et il ne l'est pas si son activité est dirigée ou contrôlée par des personnes étrangères à la classe sociale et à la profession de ses adhérents. Celles-ci agiront dans leur intérêt et le syndicat ne répondra plus à son but.

2° *Comment prouver l'indépendance ?*

Le cas le plus fréquent de dépendance d'un syndicat est celui d'une organisation ouvrière créée ou subventionnée par les patrons de la même profession de façon à mettre la désunion entre leurs employés, et à avoir des complicités parmi eux, pour briser une grève ou une campagne de revendications ou encore pour diminuer l'influence d'un syndicat actif.

Mais il y a d'autres hypothèses à prévoir : les syndicats doivent également être indépendants des pouvoirs publics, des partis politiques et à plus forte raison de l'étranger dont l'aide ne sera jamais désintéressée.

Pour vérifier ce caractère, il est bon d'examiner particulièrement :

a) Les circonstances de la création du groupement. Notamment, s'il est né à l'occasion d'un conflit, s'il s'est dressé aussitôt contre les organisations similaires, s'il a disposé, à peine créé, de ressources importantes lui permettant notamment des affichages massifs, la location de grands

locaux, la rémunération de nombreux collaborateurs; il faudra savoir quels sont les véritables fondateurs et d'où vient cet argent.

b) Les modalités de son fonctionnement, le sens de son activité et les antécédents de ses dirigeants. Ceux-ci doivent, en outre, être choisis par les adhérents et non nommés par des autorités étrangères au syndicat, telles que les pouvoirs publics ou la fédération à laquelle est affiliée l'organisation.

c) L'importance comparée de ses ressources et de ses dépenses. Si le taux de ses cotisations n'est pas suffisant, si les listes de souscriptions n'apparaissent pas vraisemblables, cela laissera supposer l'existence de subventions occultes qui sont rarement accordées sans contre-partie.

d) Un patrimoine important sera un élément d'indépendance, mais à condition de s'être constitué régulièrement.

e) L'affiliation à des confédérations nationales et internationales. L'on peut admettre que ces dernières admettront difficilement des syndicats non représentatifs de leurs membres. Encore faudra-t-il que ces confédérations soient elles-mêmes réellement représentatives, ce qu'on appréciera à l'aide des mêmes critères que pour les syndicats.

Mais il suffit que l'organisation soit actuellement indépendante. On peut l'admettre, quoique sa naissance ait été facilitée par des influences étrangères, si ces influences ont été éliminées et n'exercent plus d'action sur son fonctionnement.

6 ETENDUE DU CHAMP D'ACTION

Une organisation pour être réellement représentative doit s'étendre à une certaine circonscription territoriale et avoir des adhérents dans la plupart des entreprises.

Ainsi elle sera au courant de la situation dans toute la profession et elle pourra faire des comparaisons instruc-

tives. Ce sera, en outre, une preuve de son activité et de son indépendance.

Dans les milieux ouvriers, notamment, un syndicat-maison, malgré son importance et son activité, pourra difficilement être considéré comme le plus représentatif. Il considérera les problèmes d'un point de vue trop particulier et son indépendance sera plus facilement suspectée.

7 L'ESPRIT CONSTRUCTIF

Sans renoncer à défendre d'abord les intérêts de ses membres, ce qui est son premier objectif, un syndicat qui veut être le plus représentatif doit être animé d'un esprit constructif. Il doit lutter non seulement pour ses adhérents, mais pour tous les autres professionnels et pour la profession entière. Cela suppose une certaine impartialité et le désir d'établir des conditions équitables de travail et une réglementation générale qui tiendra compte des droits et des devoirs de tous.

Cela suppose aussi la volonté de collaborer avec les pouvoirs publics et les autres organisations tant patronales qu'ouvrières, qui seront désignées comme les plus représentatives. Ce n'est pas trahir les intérêts de ses commettants que de vouloir les intégrer dans ceux de la profession, en considérant que les premiers ne pourront longtemps être satisfaits si les derniers ne le sont pas.

8 L'INFLUENCE EXERCÉE

Le rayonnement d'un syndicat peut dépasser largement le cercle de ses adhérents et s'étendre à une grande partie des membres de la profession. Sa valeur représentative en sera accrue.

Ce critère aurait une grande valeur s'il pouvait être facilement vérifié.

9 L'EXTENSION AU PLUS GRAND NOMBRE POSSIBLE DE PROFESSIONS ET DE RÉGIONS

Ce critère doit s'ajouter aux précédents lorsqu'il s'agit de déterminer les confédérations interprofessionnelles les plus représentatives.

SECTION III.

Importance comparée de ces critères

Si un ou plusieurs des syndicats concurrents possèdent les caractères qui viennent d'être énumérés, ils sont les plus représentatifs de la profession. Mais il peut se faire que chacune des organisations en présence ne satisfasse qu'à une partie des critères. Il convient alors d'établir l'importance réciproque de ces derniers pour déterminer quelles organisations devront être choisies.

Certains caractères doivent exister obligatoirement, sans lesquels le syndicat n'est pas suffisamment représentatif. D'autres ne sont à considérer que par comparaison avec les syndicats concurrents.

1 CARACTÈRES ESSENTIELS

Les caractères essentiels que doit posséder tout syndicat pour être réellement représentatif sont en premier lieu l'activité professionnelle, qui est sa raison d'être, puis la légalité sans laquelle il ne pourrait être admis par les pouvoirs publics, et l'indépendance, sans laquelle il n'est pas qualifié pour agir au nom de ses membres. Mais ces deux derniers points doivent être examinés avec largeur d'esprit, de façon à ne pas éliminer pour une vétille des organisations importantes.

2 CARACTÈRES SERVANT DE POINTS DE COMPARAISON

Les autres caractères servent principalement à départager les syndicats réellement représentatifs et à détermi-

ner si un ou plusieurs peuvent être considérés comme les plus représentatifs.

1° Le premier à considérer est le nombre d'adhérents. Un syndicat à effectif important, mais sans grande ancienneté, ni champ d'action étendu, ni esprit constructif, l'emporte sur ceux qui répondent parfaitement à ces derniers critères, mais n'ont pas assez de membres. En effet, on peut admettre qu'en matière professionnelle où chacun sait, au moins un peu, ce dont il s'agit, la majorité est plus représentative que la minorité.

2° L'influence exercée est à examiner concurremment avec le nombre d'adhérents. Un syndicat moins nombreux, mais plus influent, sera à mettre sur un pied d'égalité avec une organisation majoritaire.

3° Si les deux syndicats concurrents ont un nombre d'adhérents ou une influence comparable, celui qui aura un champ d'action plus étendu représentera mieux la profession, avec toutes ses nuances et ses particularités locales qu'une organisation trop localisée, mais plus ancienne et ayant davantage d'esprit de collaboration.

4° L'esprit constructif est à préférer à l'ancienneté, car ce que veut faire au moment présent un syndicat est plus utile pratiquement que ce qu'il a déjà fait.

SECTION IV.

Essai d'une définition

Le syndicat le plus représentatif d'une profession est celui qui est le plus qualifié pour agir, à un moment donné, au nom de tous les employeurs ou de tous les employés de cette profession dans une circonscription territoriale déterminée, compte tenu de toutes ses caractéristiques, notamment de son activité professionnelle, de sa légalité, de son indépendance, du nombre de ses adhérents, de l'étendue de son champ d'action, de son esprit constructif et impartial, et de son ancienneté appréciées par comparaison avec les organisations concurrentes.

CONCLUSION

Les syndicats les plus représentatifs de la profession ont joué, de 1924 à 1939, un rôle de plus en plus important en droit français; mais ce rôle a été en décroissant constamment à partir de 1940, aussi bien en théorie qu'en pratique, en attendant de disparaître complètement lorsque la charte du travail sera mise en vigueur.

Si l'on revient sur la période de 1924-1939, on s'aperçoit que l'apparition des syndicats les plus représentatifs, si elle a diminué sur certains points les prérogatives des syndicats les moins importants, a laissé subsister ces derniers et n'a pas porté atteinte à la liberté syndicale.

Contrairement aux tendances gouvernementales de 1936-1937, la théorie qu'il ne pouvait exister qu'un seul syndicat le plus représentatif dans une profession et une région déterminées, n'a pu être mise en pratique et encore partiellement que sur le plan national en ce qui concerne la C.G.P.F. et la C.G.T. Partout ailleurs, il a fallu admettre la pluralité d'organisations les plus représentatives, ce qui est logique, car les professionnels étaient parfois si profondément divisés entre des organismes concurrents qu'aucun d'eux ne pouvait prétendre avoir et l'importance matérielle et l'influence morale nécessaires pour représenter sans discussion la profession entière.

Les doctrines démocratiques et libérales conduisaient également à cette pluralité. Si toutes les organisations ne peuvent avoir le caractère le plus représentatif, il est normal que plusieurs, le cas échéant, puissent l'avoir dans la même profession. En effet les systèmes qui admettent la pluralité de syndicats pour respecter le libre choix des

professionnels ne peuvent rendre cette liberté sans applications pratiques en instaurant un monopole trop exclusif.

En outre les partisans de la pluralité des syndicats doivent considérer que l'existence d'un seul syndicat le plus représentatif conduit inévitablement au syndicat unique. Puisque la profession ne peut être représentée que par une seule organisation, pourquoi ne pas supprimer les autres qui semblent superflues ou tout au moins dont l'existence ne sert plus que des intérêts privés, parfois très différents de l'intérêt général ? L'on doit donc admettre que, si la profession ne peut être représentée par tous ses syndicats, elle doit l'être par les principaux.

En France, si le législateur et surtout la pratique n'ont pas voulu reconnaître un seul syndicat le plus représentatif, ils n'ont pas voulu davantage reconnaître les organisations les plus représentatives comme les seules représentatives. Les prérogatives qui leur ont été conférées étaient à considérer comme dérogeant au droit commun de la loi de 1884 de l'égalité de droits entre tous les syndicats et, par conséquent, à interpréter strictement. Toutes les organisations professionnelles, quelles que fussent leur importance et leurs autres caractéristiques, ont conservé toutes les attributions qui n'avaient pas été expressément attribuées aux plus représentatives.

Ainsi deux décrets-lois du 12 novembre 1938 (J. O. du 13) ont donné à tous les syndicats professionnels le droit d'exercer toutes les actions qui pouvaient naître en faveur de chacun de leurs membres des dispositions d'une convention collective de travail ou d'un procès-verbal de conciliation ou d'une sentence arbitrale ou surarbitrale sans avoir à justifier d'un mandat de l'intéressé, pourvu que celui-ci ait été averti et n'ait pas déclaré s'y opposer.

Et malgré l'évolution vers le syndicat unique, qui aurait pu faire éliminer immédiatement les organismes les moins importants, une réponse récente de M. le Sous-Secrétaire d'Etat au Travail à une lettre du Syndicat des employés de l'industrie hôtelière, cafés et restaurants, vient d'informer les syndicats, sans établir de discrimination entre

eux, « qu'ils peuvent continuer à exercer devant toutes les juridictions les droits réservés à la partie civile relatifs aux faits portant préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif de la profession qu'ils représentent » (1).

Indépendamment de toute question de doctrine, une raison de fait a empêché de trop augmenter les pouvoirs des organisations les plus représentatives : c'est la difficulté de poser des règles précises permettant de les reconnaître à coup sûr. Le législateur a toujours reculé devant cette tâche (2). La jurisprudence, comme nous l'avons vu, a souvent eu ce problème à résoudre; de l'examen détaillé de ses décisions, on emporte l'impression qu'elles se sont inspirées beaucoup plus des circonstances de fait que de principes théoriques.

Par suite, les règles que l'on a pu déterminer sont plutôt des indications que des formules impératives. La paix sociale a parfois exigé qu'on admette un syndicat malgré les objections formulées contre lui. Des considérations électorales ont pu jouer également. Dans une économie libérale, les organisations syndicales faisaient figure de puissances que l'on devait ménager et contre l'opinion desquelles on ne pouvait espérer faire une œuvre très solide. Aussi l'on a été amené à considérer comme les plus représentatifs les syndicats qui témoignaient d'une réelle influence dans leur profession, même si leurs autres caractéristiques n'étaient pas ce qu'elles auraient dû être.

Quoi qu'il en soit, l'institution des organisations les plus représentatives nous semble avoir été une étape heureuse dans le développement du droit syndicat français. Du moment qu'il pouvait se créer plusieurs syndicats dans la même profession, il était logique, tout en maintenant la liberté syndicale, de proportionner à l'importance et à la valeur de chaque organisation le rôle qu'elle pouvait

(1) *Petit Parisien*, 31 janvier 1942, p. 4, col. 6.

(2) Comme le disait M. Lémery à la séance du Sénat du 27 février 1938 : Le syndicat le plus représentatif ? « Aucun de nous ne sait exactement ce que cela signifie » (*J. O. Déb. parl. Sénat*, 1938, p. 232).

jouer, d'autant plus que le caractère de plus représentatif n'était pas accordé ou refusé une fois pour toutes.

Les syndicats les plus représentatifs ont été, comme toutes les autres organisations professionnelles, supprimés par la charte du travail du 4 octobre 1941 qui instaure pour chaque profession un syndicat unique et obligatoire, dépouillé du reste au profit des comités sociaux de la plus grande partie de ses attributions antérieures. Ils subsistent toutefois provisoirement en attendant que la charte entre en vigueur, et des arrêtés pris depuis le 4 octobre 1941 font encore appel à leur concours.

Peut-être certains survivront-ils grâce à la disposition *in fine* de l'article 72 : « Les syndicats et les groupements de syndicats existants à la date de la publication de la présente loi continueront leur activité jusqu'à ce qu'il soit statué par décret sur leur dissolution ou leur intégration dans la nouvelle organisation professionnelle ». En cas de concurrence entre plusieurs organismes dans la même profession et la même circonscription territoriale, il serait logique que le plus représentatif subsiste. Mais il n'aura plus les mêmes prérogatives. Dans l'histoire du syndicalisme français, le chapitre des syndicats les plus représentatifs est en train de se clore.

Vu : *Le Doyen,*

G. RIPERT.

Vu : *Le Président de la Thèse,*

A. AMIAUD.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

Gilbert GIDEL.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1

PREMIÈRE PARTIE

LES ORGANISATIONS LES PLUS REPRÉSENTATIVES A LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL

CHAPITRE I. — L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL	8
L'article 389	9
Procédure de vérification des pouvoirs	12
Conférences préparatoires	13
CHAPITRE II. — JURISPRUDENCE DE LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL	15
SECTION A. — <i>Le cas des pays où n'existent pas d'organisations suffisamment représentatives</i> ..	15
Le délégué ouvrier japonais	15
L'avis de M. Mauley O. Hudson	16
Le délégué ouvrier portugais	18
Refus de l'organisation la plus représentative de désigner un délégué	20
SECTION B. — <i>L'organisation la plus représentative doit-elle être constituée conformément aux lois du pays ?</i>	21
SECTION C. — <i>Quelles sont les organisations les plus représentatives dans le cas d'une session spécialisée ?</i>	23
Les sessions maritimes	23
Autres cas	29

	Pages
SECTION D. — <i>Peut-on admettre plusieurs organisations comme les plus représentatives ?</i>	31
La désignation de M. Serrarens, délégué ouvrier néerlandais	31
Avis de la Cour de La Haye du 31 juillet 1922.	37
Le système de la rotation (Tchécoslovaquie, Portugal, Pologne, Afrique du Sud)	41
Procédure de l'Australie	46
SECTION E. — <i>Peut-on considérer comme réellement représentative l'organisation unique des pays totalitaires ?</i>	47
1° Le délégué fasciste italien	47
2° Le délégué ouvrier allemand	57
3° Le délégué ouvrier autrichien	58
4° Les délégués soviétiques	59
SECTION F. — <i>La question raciale peut-elle intervenir dans la détermination des organisations les plus représentatives ?</i>	61
Le délégué patronal hindou	61
SECTION G. — <i>Une organisation agricole peut-elle être considérée comme la plus représentative ?</i> ..	67
Le délégué patronal esthonien	67
SECTION H. — <i>Les conseillers techniques doivent-ils être désignés obligatoirement par les organisations qui ont nommé le délégué ou peuvent-ils l'être par d'autres organisations représentatives ?</i> ..	69
Le conseiller technique suisse Hass-Schneider.	70
CHAPITRE III. — SUGGESTIONS ET CONCLUSIONS	74
SECTION I. — <i>Définitions proposées</i>	74
<i>dence de la C.I.T.</i>	76
SECTION II. — <i>Conclusions à tirer de la jurispru-</i>	

DEUXIÈME PARTIE

*ROLE DES ORGANISATIONS SYNDICALES
LES PLUS REPRÉSENTATIVES EN DROIT FRANÇAIS*

	Pages
SECTION PRÉLIMINAIRE	79
Elections au Conseil Supérieur du Travail ...	80
CHAPITRE I. — ACCORDS RELATIFS AU REPOS HEBDOMADAIRE (Art. 43 a)	82
SECTION I. — <i>Les textes. Position du problème</i>	82
SECTION II. — <i>La jurisprudence</i>	84
L'affaire des pharmaciens de la Seine	84
SECTION III. — <i>Conclusion</i>	87
CHAPITRE II. — NOMINATION DES MEMBRES DU CONSEIL NATIONAL ECONOMIQUE	89
SECTION I. — <i>Le décret du 16 janvier 1925</i>	89
SECTION II. — <i>Les projets de loi</i>	93
SECTION III. — <i>La loi du 19 mars 1936</i>	95
Décret du 14 juin 1938	99
Décret du 1 ^{er} juillet 1939	100
SECTION IV. — <i>Suppression du C.N.E.</i>	101
CHAPITRE III. — ELABORATION DE CONVENTIONS COLLECTIVES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ÉTENDUES A TOUTE LA PROFESSION	103
SECTION I. — <i>Avant la loi du 24 juin 1936</i>	103
A) Période coutumière	103
B) La loi du 25 mars 1919	107
SECTION II. — <i>La loi du 24 juin 1936</i>	111
Rôle des organisations les plus représentatives	112
A qui s'applique la convention ?	113

	Pagés
Procédure de l'extension	115
Déroptions à la convention	117
Contenu de la convention	123
SECTION III. — <i>Modifications apportées de septembre 1939 à 1941</i>	128
CHAPITRE IV. — RÔLE DANS LA PROCÉDURE DE CONCILIATION ET D'ARBITRAGE	138
SECTION A. — <i>Les précédents</i>	138
1° Loi du 27 décembre 1892	138
2° Décret Thomas du 17 janvier 1917	140
3° Marine marchande et pêches maritimes ..	141
4° Commissions paritaires des mines	144
SECTION B. — <i>Loi du 31 décembre 1936. Décrets d'application</i>	145
SECTION C. — <i>Loi du 4 mars 1938. Décret d'application</i>	152
CHAPITRE V. — AUTRES ATTRIBUTIONS DES SYNDICATS LES PLUS REPRÉSENTATIFS	158
1° Conseils de l'enseignement technique	158
2° Commission supérieure des maladies professionnelles.	160
3° Comités départementaux d'action économique.	161
4° Commission des titres d'ingénieurs	162
5° Commission de la carte d'identité des journalistes professionnels	162
6° Commission de sécurité du travail	163
7° Délégués du personnel	165
8° Délégués mineurs	170
9° Comités de sécurité d'entreprises	174
10° Comité interprofessionnel des viandes ...	175

TROISIÈME PARTIE

EXPLICATION DE L'EXPRESSION « LES ORGANISATIONS SYNDICALES LES PLUS REPRÉSENTATIVES » EN DROIT FRANÇAIS.

	Pages
CHAPITRE I. — PLURALITÉ DES ORGANISATIONS SYNDICALES LES PLUS REPRÉSENTATIVES	179
SECTION I. — <i>Les textes</i>	180
SECTION II. — <i>Les travaux parlementaires</i>	182
SECTION III. — <i>Les solutions administratives</i>	188
SECTION IV. — <i>La jurisprudence</i>	191
SECTION V. — <i>Représentation des différentes catégories de personnel</i>	192
SECTION VI. — <i>Résumé de ce chapitre</i>	200
CHAPITRE II. — LES ORGANISATIONS LES PLUS REPRÉSENTATIVES DOIVENT-ELLES AVOIR NÉCESSAIREMENT LA FORME SYNDICALE ?	201
SECTION I. — <i>Les textes</i>	202
SECTION II. — <i>Explications données par l'administration.</i>	204
SECTION III. — <i>La jurisprudence</i>	205
SECTION IV. — <i>Conclusion</i>	206
CHAPITRE III. — A QUELS ÉLÉMENTS PEUT-ON RECONNAÎTRE, EN DROIT FRANÇAIS, LE CARACTÈRE LE PLUS REPRÉSENTATIF D'UNE ORGANISATION ?	208
SECTION I. — <i>Critères tirés des textes</i>	208
SECTION II. — <i>Critères tirés des travaux parlementaires</i>	209
SECTION III. — <i>Critères donnés par les circulaires ministérielles</i>	218

	Pages
SECTION IV. — <i>Critères indiqués par la jurisprudence</i>	222
Qui a le pouvoir de déterminer les organisations les plus représentatives ?	222
Jurisprudence du Conseil d'Etat	226
Jurisprudence des surarbitres	232
Jurisprudence de la Cour supérieure d'arbitrage	246
A quel moment les apprécier ?	254
Zone d'activité des syndicats	256
Détermination de la branche d'industrie ou de commerce	259
Réunion de plusieurs organisations en un comité commun	261
SECTION V. — <i>Critères des organisations les plus représentatives</i>	262
A) Enumération	262
B) Classement	270
SECTION FINALE. — <i>Essai de définition en droit français.</i>	271

QUATRIÈME PARTIE

ESSAI D'UNE THÉORIE DU SYNDICAT LE PLUS REPRÉSENTATIF

SECTION I. — <i>Principes généraux</i>	274
SECTION II. — <i>Caractères des syndicats les plus représentatifs.</i>	277
SECTION III. — <i>Importance comparée de ces critères.</i>	288
SECTION IV. — <i>Essai d'une définition</i>	289
CONCLUSION	291

